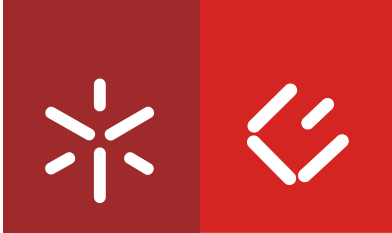


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Danilo de Almeida Fernandes Machava

**Colaboração intermunicipal em Moçambique:  
o caso da Província de Inhambane**

Abril de 2013



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Danilo de Almeida Fernandes Machava

**Colaboração intermunicipal em Moçambique:  
o caso da Província de Inhambane**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Administração Pública

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares**

## DECLARAÇÃO

**Nome:** Danilo de Almeida Fernandes Machava

**Endereço electrónico:** dmachava@yahoo.com.br **Telefone:**

**Número do Bilhete de Identidade:**

**Título dissertação:** Colaboração intermunicipal em Moçambique: o caso da Província de Inhambane

**Orientador:** Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

**Ano de conclusão:** 2013

**Designação do Mestrado:** Mestrado em Administração Pública

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Danilo de Almeida Fernandes Machava

## **Agradecimentos**

A realização do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio, ajuda, orientação e incentivo de várias pessoas e instituições, a quem quero endereçar os meus agradecimentos. Sabendo que é difícil restringir estes agradecimentos, pois temos em mente a diversidade do apoio dispensado, existem pessoas a quem gostaria de agradecer nominalmente.

Em primeiro lugar, expresso o meu sincero agradecimento ao meu orientador Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares, por ter aceitado orientar o presente trabalho. Numa primeira fase na elaboração do projeto e posteriormente pela orientação na definição do tema, dos objetivos e pelo acompanhamento do mesmo.

À Universidade do Minho, em particular a Escola de Economia e Gestão. A minha gratidão aos professores do mestrado, pelos ensinamentos e por terem enriquecido os meus conhecimentos.

Ao Instituto de Bolsas do Ministério de Educação da República de Moçambique e ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), por terem-me concedido esta oportunidade de formação, facultado o devido apoio financeiro.

Agradecimento especial a minha família, pais Felisberto e Clementina, irmãos pelo incomensurável incentivo e conforto. À minha namorada pela paciência, espera e pelo incondicional apoio moral enquanto estive distante.

Aos meus amigos, aos colegas do curso, aos moçambicanos estudantes e trabalhadores residentes em Portugal em particular os de Braga, com quem compartilhei momentos. Quero deixar os meus sinceros abraços de gratidão.

Por último, mas não menos importantes a todos quanto contribuíram para a realização do presente trabalho, aos Presidentes, Vereadores, funcionários municipais que se dignaram fornecer informações durante a realização das entrevistas, reitero o meu profundo agradecimento pela disponibilidade em colaborarem. À Representação do Estado no Município de Maxixe, meu local de trabalho por me ter dado o tempo necessário para a formação. E a todos quanto possam se sentir excluídos, mas que de uma ou de outra foram úteis.

A todos o meu, Muito Obrigado!



## Resumo

Em Moçambique no início da década 90 foram desencadeadas profundas reformas no domínio político, económico e social, e que foram extensivas à administração pública, sendo a descentralização parte integrante. Em 1996 a Constituição foi emendada e em consequência foi aprovada a Lei n.º 2/1997 - Lei das Autarquias, o que marcou o início efetivo do processo de municipalização moçambicano e continua sendo o regulador do funcionamento dos municípios. Assim, em 1997 através de um processo eleitoral local foram criados os primeiros trinta e três municípios e em 2008 criados de mais dez, totalizando atualmente quarenta e três municípios.

O presente estudo analisa o grau de colaboração entre os municípios moçambicanos, tendo para essa análise tomado como amostra os quatro municípios criados na província de Inhambane desde o início do processo de municipalização, nomeadamente, Inhambane, Maxixe, Vilankulo e Massinga. Especificamente analisa de que forma é feita a colaboração, se é efetuada de modo formal dentro de uma estrutura existente ou de forma informal e esporádica e procura identificar a quais são as principais formas de colaboração entre os municípios de Inhambane. Para a realização foram usados dados qualitativos e para sua obtenção a técnica de recolha usada foram as entrevistas semiestruturadas, tendo sido realizadas um total de vinte, combinadas com a revisão da literatura.

Embora tenham alcançado progressos significativos desde a sua criação em 1997, os desafios enfrentados pelos municípios moçambicanos são imensos em todas as áreas da prestação de serviços, conjugados com o rápido aumento da procura que resulta de uma crescente população. Tomando em consideração o facto de serem dependentes em grande medida das transferências de receitas efetuadas pelo governo central e uma fraca arrecadação de receitas próprias, associado ao facto de muitos dos problemas que municípios moçambicanos enfrentam serem similares, tais como a escassez de infraestruturas básicas; o fraco saneamento, a falta sistema de transportes públicos, crescente urbanização, entre outros, fatores aliados a proximidade geográfica é expectável maior colaboração entre eles.

Tomando em consideração a definição do conceito de colaboração, apresentado na literatura específica, os resultados mostram que apesar da similaridade dos problemas enfrentados, o processo colaborativo é ainda muito fraco, ou inexistente.

**Palavras-chave:** Municipalização, municípios, colaboração, intermunicipal, Inhambane, Moçambique.



## **Abstract**

In the beginning of the 90s, profound reforms in the political, economic and social context were triggered in Mozambique and have been extended to the public administration, in which decentralization process was the integral part.

In 1996 the Constitution was amended and accordingly approved the Act no. 2/1997 - Law of Municipalities, which marked the effective start of the mozambican municipalization process and remains the regulator document of the functioning of municipalities. In 1997 the first thirty-three municipalities were created and in 2008 additional ten were created, making forty-three municipalities currently functional in the country.

This study analyzes the degree of collaboration between mozambican municipalities, and for this analysis data was collected in four municipalities created in Inhambane province since the beginning of the process of municipalization, namely Inhambane, Maxixe, Vilankulo and Massingao. Specifically, analyzes how collaboration is done, if it is made formally within an existing structure or in an informal and sporadically and seeks to identify what are the main forms of collaboration between them. Qualitative data were used, and for obtaining the collection technique used was the semi-structured interviews, were made a total of twenty combined with a literature review.

Although significant progress has been achieved, the challenges faced by mozambican municipalities are immense in all areas of service delivery, mostly due to the rapid increase on demand for services resulting from a growing urbanization. Considering the fact that their budgets are largely dependent on fund transfers from the central government and a weak collection of own revenues, associated with the fact that many of the problems that mozambican municipalities face are similar, such as poor sanitation, dysfunctional transport system, lack of basic infrastructure, growing urbanization, among other factors allied to geographical proximity is greater collaboration is expected.

Considering the definition of collaboration, presented in the specific literature, the results show that despite the similarity of the challenges faced, the collaborative process is still very weak, or nonexistent.

**Keywords:** Municipalization, municipalities, collaboration, intermunicipal, Inhambane, Mozambique





## Índice

Agradecimentos .....	iii
Resumo .....	v
Abstract .....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	xi
LISTAS DE FIGURAS.....	xii
LISTA DE GRÁFICOS .....	xiii
LISTA DE TABELAS .....	xiv
Introdução.....	1
CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO .....	4
1.1. Municipalização em Moçambique.....	4
1.1.1. O gradualismo no processo de municipalização.....	7
1.2. Órgãos municipais .....	10
1.3. O Problema ou Justificação do Tema.....	11
CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	13
2.1. O conceito de colaboração .....	19
2.2. Teoria institucional e colaboração.....	28
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA .....	32
3.1. Objetivos.....	32
3.1.1. Objetivo Geral .....	32
3.1.2. Objetivos Específicos .....	33
3.2. Hipóteses a testar .....	35
3.3. Modelo de Análise.....	37
3.4. Natureza e método de recolha dos dados .....	39
CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	41
4.1. Contextualização dos municípios estudados .....	41
4.1.1. Município de Inhambane.....	41
4.1.2. Município da Maxixe .....	42
4.1.3. Município de Vilankulo .....	42
4.1.4. Município de Massinga .....	42
4.2. Fontes de Receita dos Municípios.....	43
4.2.1. Receitas dos Municípios da Província de Inhambane de 2007 a 2011 (Em Milhões de Meticais).....	46
4.3. Recursos Humanos: um dos principais dilemas .....	53
4.4. Relacionamento entre os Órgãos Locais do Estado e os Municípios.....	58
4.5. Colaboração entre os Municípios de Inhambane: será que realmente existe? ...	60
4.6. Conclusões e recomendações para a promoção da colaboração intermunicipal	65
BIBLIOGRAFIA.....	70

ANEXO 1. GUIÃO SEMI-DIRECTO SOBRE A COLABORAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA DE INHAMBANE .....	77
ANEXO 2. MAPA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE .....	79
ANEXO 4. LEI DAS AUTARQUIAS .....	83

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Art.º	Artigo
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
CRM	Constituição da República de Moçambique
DANIDA	Cooperação Dinamarquesa para Desenvolvimento
Dec. Lei	Decreto-Lei
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
Mt	Metical
N.º	Número
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PROL	Programa de Reforma dos Órgãos Locais
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
SNV	Organização Holandesa de Desenvolvimento
UD	União Democrática

## **LISTAS DE FIGURAS**

Figura 1. Contexto institucional da colaboração .....	31
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução das Receitas do Município de Inhambane .....	47
Gráfico 2: Evolução das Receitas do Município de Maxixe .....	48
Gráfico 3: Evolução das Receitas do Município de Vilankulo.....	49
Gráfico 4: Evolução das Receitas do Município de Massinga .....	50
Gráfico 5: Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Inhambane.....	54
Gráfico 6: Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Maxixe .....	55
Gráfico 7: Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Vilankulo .....	56
Gráfico 8: Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Massinga .....	56

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Superfície e população dos municípios de Inhambane.....	43
Tabela 2. Receitas Próprias e Transferências - Município de Inhambane.....	46
Tabela 3. Pesos das Receitas - Município de Inhambane.....	46
Tabela 4. Receitas Próprias e Transferências - Município de Maxixe.....	47
Tabela 5. Pesos das Receitas no Total das Receitas - Município de Maxixe.....	48
Tabela 6. Receitas Próprias e Transferências - Município de Vilankulo.....	49
Tabela 7. Pesos das Receitas no Total das Receitas - Município de Vilankulo.....	49
Tabela 8. Receitas Próprias e Transferências - Município de Massinga.....	50
Tabela 9. Pesos das Receitas nos Total das Receitas - Município de Massinga.....	50
Tabela 10. Respostas sobre a avaliação ou classificação da avaliação.....	61
Tabela 11. Respostas sobre a caracterização da colaboração.....	62
Tabela 12. Respostas sobre, de quem parte a iniciativa colaborativa.....	62
Tabela 13. Respostas sobre o meio de comunicação frequentemente usado.....	63
Tabela 14. Respostas sobre existência de projectos comuns.....	63

## **Introdução**

O presente trabalho constitui uma das componentes do mestrado em Administração Pública e tem como objeto de estudo os municípios da província de Inhambane, República de Moçambique compulsando sobre o processo colaborativo entre estas organizações.

Nos finais da década de 80 e início da década 90 ocorreram em Moçambique grandes reformas no contexto político, económico e social, medidas extensivas à administração pública. A descentralização é parte integrante dessas reformas visando fundamentalmente tornar a governação mais efetiva, sendo que a concretização desses pressupostos foi feita de maneiras diferentes, nomeadamente, a devolução de alguns poderes aos governos provinciais e distritais, criação de autoridades comunitárias e por fim a criação das autarquias locais.

É dentro deste contexto, que em 1990 foi aprovada uma nova Constituição (CRM) que substituiu a Constituição em vigor desde 1975, sendo emendada em 1996 visando acima de tudo estabelecer o Poder Local, definindo o seu enquadramento jurídico, os princípios e objetivos estratégicos da descentralização e desconcentração, e o modelo a seguir no que concerne a este processo.

A revisão constitucional de 1990 alterou profundamente todos os sectores da vida do país, resumidamente, alguns aspetos marcantes foram os seguintes:

- i. Introdução do multipartidarismo, como sistema político, deixando o partido Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) de ser o órgão dirigente;
- ii. Inserção de regras básicas da democracia representativa e participativa, bem como o reconhecimento do papel dos partidos políticos;
- iii. Economicamente, o Estado abandonou a função intervencionista e gestora, passando a assumir uma função mais reguladora e controladora (previsão de mecanismos da economia de mercado).
- iv. Nos órgãos do Estado, passam a estar melhor definidas as funções e competências de cada órgão e a forma como são eleitos ou nomeados;
- v. Preocupação com a garantia da constitucionalidade e da legalidade e a consequente criação do Conselho Constitucional; entre outros.

Na sequência da aprovação da CRM em 1990, desencadeou-se um processo de reformulação dos órgãos locais do Estado, com a aprovação pelo governo do Programa de



Reforma dos Órgãos Locais (PROL), que tinha por objetivo a reformulação do sistema de administração do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria distinta da do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, do qual derivou a Lei n.º3/94 que determinava que o país devia contar com 128 distritos municipais rurais e 23 distritos municipais urbanos. Com a emenda constitucional de 1996, teve-se como principais consequências a aprovação da Lei n.º 2/1997 (Lei das Autarquias, em anexo) e a reorientação do processo de municipalização em Moçambique, com a introdução do princípio de gradualismo (discutido adiante), sendo criados apenas 33 municípios de cidades e vilas, ao contrário do preconizado na anterior lei que determinava a criação de municípios à escala nacional em simultâneo.

Por outras palavras, a alteração constitucional de 1996 surge da necessidade de se introduzir princípios e disposições sobre o Poder Local na CRM, efetuando-se desse modo a descentralização do poder com a criação de órgãos locais com competências e poderes de decisão próprios. É dentro deste contexto, que em 1997, foi aprovado o pacote legal que por um lado levou à criação de trinta e três municípios, sendo vinte e três municípios de cidade e dez municípios de vila previamente selecionados, e por outro estabeleceu a regulamentação principal para o seu funcionamento.

Passam dezasseis anos desde que se iniciou o processo de municipalização em Moçambique. Trata-se de um processo novo, mas muito foi alcançado ao longo deste período. Contudo, o caminho e os desafios a serem enfrentados pelas autarquias são ainda difíceis. Decorrente desse fator, e tendo em consideração o facto de muitos dos problemas que assolam os municípios moçambicanos serem comuns, tais como o saneamento, transportes, a falta de infraestruturas básicas, entre outros, é de se conjecturar maior cooperação e colaboração entre os municípios. Importantes progressos foram obtidos no que respeita ao desenvolvimento da capacidade das autarquias locais. Exemplo disso foi a criação da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM), criada em Outubro de 2004, que tem como fim, segundo apregoam os seus estatutos, a promoção da cooperação e solidariedade entre as autarquias.

De que forma colaboram os municípios moçambicanos? Dentro de uma estrutura formalmente estabelecida ou de forma informal? Quem são os principais atores envolvidos nessa colaboração? Estas são algumas perguntas que carecem de resposta. Para responder a estas

questões tomou-se como unidade de análise os municípios da Província de Inhambane para a realização de um estudo de caso.

A municipalização ou a focalização dos municípios<sup>1</sup> como agente de desenvolvimento faz com que os responsáveis locais tenham que lidar com uma série de questões, de integração social, desenvolvimento económico, problemas ambientais, entre muitos outros. Isto leva a que seja cada vez maior o número de autarquias para as quais o essencial da sua atuação não se deve limitar à provisão de equipamentos e infraestruturas básicas, mas a uma série de decisões mais complexas relacionadas com a prestação de serviços.

Os municípios têm grande responsabilidade no que concerne a prestação de serviços públicos. E estes serviços e as tarefas devem estar e ser realizadas o mais próximo dos cidadãos. Nesse sentido, os municípios vão constantemente enfrentando desafios relacionados com a melhor forma de prestar esses serviços, tendo a responsabilidade de coordenar atividades diversas em benefício dos munícipes, mesmo que para isso tenham que enfrentar adversidades que vão desde a fraca capacidade de coleta de receitas, a falta de especialização dos seus recursos humanos ou retenção de quadros capazes em funções-chave, como é o caso dos municípios moçambicanos.

Segundo Araújo (2003) os municípios não podem viver isoladamente, pois a proximidade entre eles propicia o surgimento de interdependências ou problemas comuns que exigem o desenvolvimento de ações conjuntas. Assim sendo, a colaboração intermunicipal pode ser uma saída fundamental para se enfrentar esses desafios, uma vez que os meios urbanos enfrentam, na maioria dos casos problemas idênticos, embora vividos de forma diferenciada segundo os contextos.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, no capítulo 1, fez-se a abordagem geral sobre o processo de municipalização em Moçambique, o funcionamento dos órgãos municipais, o problema e justificação do tema que orienta o presente trabalho e discutimos o conceito de colaboração. No capítulo 2 é definida a metodologia utilizada na realização do estudo, os objetivos (geral e específicos), as hipóteses, o modelo de análise e a natureza e métodos de recolha dos dados. No capítulo 3, com base na revisão da literatura é apresentada e discutida a

---

<sup>1</sup> No enquadramento jurídico moçambicano, autarquia é uma pessoa coletiva de direito público dotada de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das respetivas populações (...), enquanto que município é a circunscrição territorial que compreende a cidade ou vila municipalizada – Lei n.º 2/97, *Boletim da República*, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997, Arts.º 1 e 2. No entanto, no presente trabalho usaremos indiferentemente as duas palavras.

teoria institucional, que guia o presente estudo e o conceito de colaboração. Por fim, capítulo 4 procede-se à apresentação e análise dos resultados, e na parte final as conclusões do estudo e expomos algumas recomendações no sentido de promover a colaboração entre os municípios.

## **CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO**

No presente capítulo, com base na revisão da literatura é efetuada a contextualização do processo de municipalização em Moçambique, desde a sua génese enunciando os principais diplomas legais e normativos que o sustentam; e de forma sintetizada abordado o funcionamento dos órgãos municipais; em seguida exposto o problema ou a justificação do tema que orienta o trabalho.

### **1.1. Municipalização em Moçambique**

O processo de municipalização em Moçambique tem a sua génese num conjunto de reformas a que a Administração Pública foi sujeita desde a independência nacional alcançada em Junho de 1975, até a atualidade.

Moçambique quando ascendeu a Estado independente herdou um conjunto de práticas administrativas coloniais que não eram as adequadas para um país africano recém-independente, pois era uma estrutura administrativa baseada no princípio da centralização, isto é, na centralização da decisão administrativa nos órgãos superiores da administração central (Cistac, 2001; Soiri, 1999). Consubstanciando esta ideia, Valá (2008) refere que:

“Moçambique herdou (...) um Estado centralizado, fraco e forte. Centralizadas porque as decisões eram emanadas do centro de decisão, neste caso da capital. Fraco porque não tinha capacidade de se implantar em todo território nacional, não se fazendo sentir na vida prática das comunidades, e forte porque sobrepunha-se a todas as formas de organização das comunidades” (Valá, 2008:175).

Para além da manutenção ampla das estruturas e organização herdada da administração colonial, esta condição reduziu a capacidade ou espírito de iniciativa por parte dos órgãos inferiores da administração, situação resultante acima de tudo do fraco ou quase inexistente poder de decisão, recursos e capacidades para a execução das atividades necessárias dos interesses das comunidades. Consequentemente, “*este sistema de*

*administração fragilizou a gestão das instituições locais e produziu efeitos negativos no que diz respeito a qualidade dos serviços fornecidos às populações”* (Cistac, 2012:2). Por outro lado, Abrahamsson e Nilsson (1994) defendem que, neste período, a Administração Pública moçambicana era caótica, motivada por um lado, pela saída massiva de grande parte dos quadros portugueses que garantiam o seu pleno funcionamento e por outro, pela inexistência de quadros moçambicanos capazes de responder eficazmente às exigências e desafios colocados ao novo governo.

Durante a realização do III Congresso da Frelimo, em Fevereiro de 1977, foram decididas as primeiras reformas, que na sua essência pretendiam romper com a estrutura centralizada herdada da administração colonial. Foi o reconhecimento oficial da ineficácia a nível local, províncias e distritos, do sistema até então implantado. De acordo com Chichava (2003), estas reformas efetivaram-se com as Leis n.ºs 5, 6 e 7/78 de 22 de Abril, que extinguíram todas instituições do sistema administrativo colonial e modificaram a divisão administrativa do país, que passou a basear-se na organização do Estado em três níveis, nomeadamente:

- i. Nacional,
- ii. Provincial e;
- iii. Local (cidades e distritos).

No entanto, a partir dos finais da década 80, Moçambique assistiu a grandes reformas de índole económica, política e social, enquadradas num vasto programa, denominado Programa de Reabilitação Económica (PRE) que marcou profundamente o país. Tratou-se dum momento de viragem do modelo de Estado que até então vigorava, bem como da revisão dos princípios centralizadores que o conduziam, dando início a um delicado processo de descentralização e desconcentração. Em 1990 foi aprovada uma nova CRM, que consagrou a maior parte das mudanças políticas e económicas experimentadas até então, nomeadamente o abandono do sistema monopartidário e subsequente introdução do pluralismo político, bem como a renúncia ao sistema de economia centralmente planificada para uma economia do mercado.

Por outras palavras, esta revisão constitucional introduziu o Estado de direito democrático, o multipartidarismo, e estabeleceu um rompimento com o Partido-Estado, sendo que a Frelimo como Partido dirigente da nação deixa de constar na Constituição. O Estado passa a ser desconcentrado e descentralizado, passando a ter uma desconcentração que repartiu

funções administrativas do ministério até ao posto administrativo e localidade e, descentralização assente nas autarquias. Portanto, a revisão constitucional de 1990 conduziu a modificações com implicações na Administração Pública moçambicana das quais destacam-se a introdução do multipartidarismo.

Foi com base na Lei n.º 3/94 de 13 de Setembro – Lei-quadro dos Distritos Municipais que efetivamente se observou o início dum processo de descentralização elaborado. Pois definiu um quadro de amplas reformas para os Órgãos Locais do Estado, através dela ficou decidido que deveriam ser criadas entidades territoriais locais, com autonomia fiscal e patrimonial, especificamente os distritos urbanos e rurais (Calengo 2002; Soiri 1999).

Para Faria e Chivava (1999), foi a partir da emenda constitucional de 1996, através da Lei n.º 9/96 de 22 de Novembro, que foram introduzidos no capítulo sobre os Órgãos Locais do Estado os Art.ºs 188-198 as reformas que consagraram efetivamente o poder local. No entanto, Soiri (1999) defende que esta emenda constitucional alterou a natureza do processo de descentralização, sendo que a mudança mais significativa foi a limitação da autonomia dos novos órgãos, pois segundo a mesma os novos órgãos locais autónomos deveriam complementar e não substituir os órgãos locais nomeados centralmente, isto implicaria que por exemplo nas áreas rurais a administração seria feita de forma dual, isto é, seria feita por um administrador nomeado centralmente, em paralelo com os órgãos eleitos localmente. Atualmente mm Moçambique, a administração territorial possui três níveis:

- i. Governos Provinciais dirigidos pelos governadores nomeados diretamente pelo Presidente da República;
- ii. Governos distritais nas zonas rurais (Distritos) dirigidos pelos Administradores, nomeados pelo Ministro de tutela, (neste caso Ministro da Administração Estatal), sob proposta ou indicação dos governadores provinciais;
- iii. Autoridades Locais (Presidente do Município, Conselho e Assembleia municipais) nos municípios urbanos e rurais, eleitas diretamente pela população, e os postos administrativos dirigidos pelos chefes de posto, nomeados pelos governadores provinciais sob proposta dos administradores distritais.

Embora sejam estruturas distintas, o papel dos Órgãos Locais do Estado (os governos provinciais, as administrações distritais, os postos administrativos e localidades) não diferem

substancialmente do dos municípios, sendo que o principal fator que os distingue é a autonomia e legitimidade destas últimas, por serem eleitas por sufrágio universal. Os municípios e as administrações distritais coabitam no mesmo espaço físico, tendo estes últimos a possibilidade de controlar e participar na governação local (Faria e Chivava, 1999).

Em 1997 foi aprovado o pacote legal, a Lei n.º 2/97 que conduziu à implantação dos primeiros 33<sup>2</sup> Municípios em Moçambique, e estabeleceu a principal regulamentação para o seu funcionamento. Os primeiros órgãos municipais eleitos iniciaram as suas funções em Junho de 1998, as segundas eleições realizaram-se em finais de 2003, sendo que este processo conheceu o seu último e mais recente escrutínio em 2008.

### **1.1.1. O gradualismo no processo de municipalização**

Em Moçambique, as autarquias estão sendo instaladas gradualmente<sup>3</sup>, como foi acima referenciado numa primeira fase (1997) foram criados trinta e três municípios e em 2008 foram implantadas mais dez<sup>4</sup>. Este gradualismo no processo de municipalização moçambicano foi introduzido em 1997 com a aprovação da Lei n.º 2/97 que revogou a Lei n.º 3/94.

Com a introdução deste princípio, a criação dos municípios passou a ter em consideração a critérios que seriam avaliados pelo governo antes de qualquer decisão, nomeadamente:

---

<sup>2</sup> Municípios criados em 1997, por via da aprovação da Lei n.º 2/97: Cidade de Maputo (Municípios de Maputo), Província de Maputo (Municípios da Cidade da Matola e Vila da Manhiça), Província de Gaza (Mancípios das Cidades de Xai-Xai, Chibuto, Chokwé e Vila de Mandlakazi), Província de Inhambane (Municípios das Cidades de Inhambane, Maxixe e Vila de Vilankulo), Província de Sofala (Municípios das cidades da Beira, Dondo e Vila de Marromeu), Província de Manica (Municípios das Cidades de Chimoio, Manica e Vila de Catandica), Província de Tete (Municípios da Cidade de Tete e Vila de Moatize), Província da Zambézia (Municípios das Cidades de Quelimane, Gurué, Mocuba e Vila de Milange, Província de Nampula (Municípios das Cidades de Nampula, Nacala-Porto, Angoche, Ilha de Moçambique e Vila de Monapo), província de Cabo Delgado (Municípios das Cidades de Pemba, Montepuez e Vila de Mocimboa da Praia) e Província do Niassa (Municípios das Cidades de Lichinga, Cuamba e Vila de Metangula).

<sup>3</sup> As razões para um processo gradual e não total de municipalização em Moçambique foram discutidas em diversos artigos, dos quais destacamos FARIA, Fernanda, e CHICHAVA, Ana.1999. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique* e SOIRI, Lina.1999. *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. ROSÁRIO, Domingos do. 2011. *Descentralização em contexto de Partido Dominante*. BRITO, Luis de. 2008. *Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique*.

<sup>4</sup> Em Abril de 2008 a Assembleia República, sob proposta do Conselho de Ministros, apreciou e aprovou a transformação de 10 vilas em municípios, na proporção de uma em cada por cada província, sendo criados os seguintes municípios: Província de Maputo (Município de Namaacha), Província de Gaza (Município de Macia), Província de Inhambane (Município de Massinga), Província de Sofala (Município de Gorongosa), Província de Manica (Município de Gôndola), Província de Tete (Município de Ulongué), Província da Zambézia (Município de Alto-Molocué), Província de Nampula (Município de Ribaué), Província de Cabo Delgado (Município de Montepuez) e Província do Niassa (Município de Marrupa).

- i. Fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- ii. Interesse de ordem nacional ou local em causa;
- iii. Razões de ordem histórica e cultural e;
- iv. Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

Para o governo por um lado, era inexequível a realização de eleições municipais em todo território devido à situação de destruição em que se encontrava a maior parte dos distritos em consequência da conflito armado que assolou o país durante 16 anos (1976-1992) e por outro, era ilusório atribuir autonomia e competências a municípios que não teriam capacidade administrativa e financeira para exercê-las (Rosário, 2011).

Cureneia (2001), Vice-ministro da administração estatal entre 2000-2004, argumenta que o princípio do gradualismo não foi baseado na necessidade de controlo por parte do governo central, mas na necessidade de construir os fatores essenciais para a autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e à reabilitação das atividades produtivas nas áreas urbanas e rurais, para que possam formar o objetivo e bases para albergarem as funções municipais. Por palavras, o princípio de gradualismo é adotado para efeitos de reforço da capacidade antes da transformação de qualquer localidade em município. Lachartre (2000 *apud* Rosário 2011:59) refere que para o Estado, também seria impossível realizar eleições em todo território, porque os recursos financeiros disponíveis eram insuficientes não só para cobrir o custo das operações eleitorais, mas também para instalar os cerca de cinco mil membros das assembleias municipais e seus presidentes em tão pouco tempo.

Alguns posicionamentos sugerem que esta medida adotada pelo governo fundamenta-se em questões e receios meramente políticos como consequência dos resultados obtidos pelo maior partido da oposição nas eleições gerais (presidenciais e parlamentares) de 1994 (Brito, 2008; Rosário, 2011; Faria e Chivava, 1999). Nesse processo eleitoral, a Frelimo obteve 44% dos votos correspondentes a cento e vinte e nove assentos, a Renamo 38% equivalentes a cento e doze assentos, numa assembleia composta por duzentos e cinquenta assentos, sendo que os restantes nove relativos a 4% foram ocupados por uma coligação de pequenos partidos, a União Democrática (UD).

A distribuição dos votos terá sido fator determinante, pois houve uma polarização regional dos votos entre as duas principais forças políticas, sendo que a Frelimo conquistou a sua

hegemonia em todas as províncias do sul do país, nomeadamente Maputo, Gaza e Inhambane, e Cabo Delgado e Niassa no norte, enquanto que a Renamo conquistou o estatuto de partido mais votado na totalidade das províncias da região centro, designadamente Sofala, Manica e Tete, bem como Nampula e Zambézia no norte, estas duas últimas maiores círculos eleitorais do país. Neste alinhamento, Brito (2008) sustenta que:

“A distribuição espacial do voto e a polarização observada nas eleições de 1994 e sendo previsível que a votação para as eleições municipais não se desviaria muito desse padrão, compreende-se o interesse da Frelimo em que o número de municípios fosse reduzido e a municipalização reservada às áreas urbanas onde, em geral, dispunha de uma relativa vantagem em relação à Renamo. O risco de ter uma parte significativa do território sob administração da Renamo foi assim evitado. A Renamo ficaria, pois, não obstante ter obtido uma votação muito próxima da Frelimo, quase excluída do Estado” (Brito 2008:5).

No processo eleitoral de 1994, primeiras eleições multipartidárias na história do país, as populações das cidades tinham, na sua maioria votado na Frelimo (59%) contra (29%) da Renamo (Rosário, 2011).

A introdução deste princípio não foi uma medida pacífica, pois encontrou resistência por parte do maior partido da oposição, a Renamo, que defendia a prevalência da Lei n.º 3/94 que apregoava a instalação dos municípios em todos os distritos em simultâneo e por esse motivo boicotou as primeiras eleições autárquicas não participando nas mesmas. No entanto, o boicote não foi levado a cabo apenas pela Renamo, mas pela maioria dos partidos políticos, tendo registado uma taxa de abstenção de aproximadamente 85%.

Os processos eleitorais locais seguintes, realizados em 2003 e 2008 contaram com a participação da oposição, tendo esta, no entanto, contestado veemente o processo eleitoral de 2008, alegadamente devido à ocorrência de fraudes a favor do Partido do governo (Faria e Chichava, 2009). Neste contexto, o poder local foi inicialmente estendido a somente 10% do território nacional, abrangendo cerca de 25% dos moçambicanos sendo que aproximadamente 75% ficaram privados do direito de eleger seus representantes a nível local. (Afrimap/Open Society Initiative for Africa, 2009:14:15).



Para o Banco Mundial (2009), apesar do gradualismo ser um princípio essencial da reforma autárquica, tem havido pouca transparência no processo de seleção de novos municípios, pois “ *a base do sistema de poder local não está definida numa metodologia clara e replicável, que estabeleceria normas e objetivos para a criação de novos municípios*” (Banco Mundial, 2009:16).

## **1.2. Órgãos municipais**

Segundo a CRM, art.º 275, n.ºs 2-3 e a Lei n.º 2/97, cada município tem os seguintes órgãos ou titulares de cargos: a Assembleia municipal, dotada de poderes deliberativos, composta por membros eleitos diretamente pela população através dum sufrágio universal, onde os partidos apresentam a sua lista de candidatos em ordem de preferência e os eleitores votam apenas na lista do partido. A sua composição é proporcional ao número de eleitores residentes no círculo eleitoral, assim sendo:

- 13 Membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000;
- 17 Membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 e inferior a 30 000;
- 21 Membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 e inferior a 40 000;
- 31 Membros quando o número de eleitores for superior a 40 000 e inferior a 60 000;
- 39 Membros quando o número de eleitores forem superior a 60 000 eleitores.

O Presidente do Conselho Municipal é o órgão executivo singular municipal também eleito diretamente pelos eleitores por sufrágio universal, direto e secreto dos residentes na respetiva circunscrição territorial. De acordo com a lei atual, o presidente do conselho municipal tem como principais competências, competências de direção e coordenação (responsável pelo funcionamento do conselho municipal); competências de representação (representante legal do município); competências de execução e controlo (responsável pela execução das deliberações da assembleia municipal) e competências no que se refere a nomeação dos vereadores e do pessoal administrativo.

O Conselho Municipal, órgão executivo colegial, que responde perante a assembleia municipal, segundo os termos fixados na lei. É eleito por sufrágio universal, e composto pelo Presidente do Conselho Municipal e pelos vereadores por si designados. Sendo que pelo menos 50% destes devem ser escolhidos na assembleia municipal. O número de vereadores é fixado

pela assembleia municipal, sob proposta do Presidente do Conselho Municipal, de acordo com os parâmetros definidos pela Lei.

A duração do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais é de cinco anos. A presidência é uma posição a tempo inteiro, mas os vereadores podem servir tanto a tempo inteiro como parcial. Ao presidente e aos vereadores em tempo inteiro não é permitida a realização de outros trabalhos remunerados, sendo o seu regime de dedicação exclusiva. (Lei n.º 2/97, CRM art.º 275, n.ºs 2-3).

Atualmente, do seu universo quarenta e um são dirigidas por presidentes eleitos pelo mesmo Partido político, a Frelimo e as duas restantes são governadas por presidentes provenientes dum partido da oposição, o MDM.

### **1.3. O Problema ou Justificação do Tema**

De acordo com o Banco Mundial (2009), os municípios criados em 1998 herdaram, por um lado, uma estrutura organizativa extremamente fraca e infraestruturas que na generalidade, não tinham recebido manutenção ou melhoramentos desde a era colonial e, por outro, uma base de tributações muito limitada, com registos de propriedade desatualizados ou inexistentes e uma fraca cultura de pagamento de impostos, taxas e outras fontes de receitas.

Embora tenham sido alcançados progressos significativos desde a sua instalação, os desafios a serem enfrentados são imensos em todas as áreas da prestação de serviços, conjugados com o rápido aumento da procura que resulta de uma crescente população urbana, fenómeno que na maioria dos casos é resultante do êxodo rural provocado pela guerra civil que o país enfrentou durante dezasseis anos (1976-1992), embora atualmente outros fatores poderão ser acrescidos. A pressão para a melhoria dos serviços, incluindo aqueles que não são da restrita atribuição das autarquias, é sentida pelos presidentes dos conselhos municipais e pelos seus vereadores, uma vez que as autarquias são responsáveis, administrativamente, pela maior parte do território urbano de Moçambique.

Na fase inicial do processo de municipalização, mormente 1997, à luz da Lei n.º 2/97, as competências atribuídas as autarquias cingiam-se basicamente nas questões de desenvolvimento económico e social local, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, abastecimento público, saúde, educação cultura, tempos livres e desporto, polícia

municipal, urbanização, construção e habitação.<sup>5</sup> Embora estas atribuições tenham sido por lei transferidas para as autarquias locais, prevalecia uma forte centralização da gestão de competências que permaneceram sob o controlo do poder central (Canhanga, 2009).

Por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 33/2006 de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais, as atribuições das autarquias foram acrescidas, atribuindo-se a estas mais responsabilidades pois as competências, que pela sua natureza não constituem fontes de receitas primárias, mas sim mais encargos, pois implicam maiores investimentos por parte das autarquias, como são os casos da gestão de estradas municipais, indústria e comércio.

Os municípios de Moçambique deparam-se com grande fragilidade em termos financeiros, resultante em grande medida do poder limitado de coleta de impostos e de uma base tributária fraca, que se resume ao imposto de atividade económica, imposto autárquico de comércio e indústria, e imposto sobre o rendimento de trabalho. Com a extensão das competências, o sistema tributário autárquico ampliou a base tributária, passando a incluir dois novos impostos, nomeadamente o imposto autárquico de veículos e o imposto autárquico de sisa (que incide sobre as transmissões do direito de propriedade sobre bens imóveis situados nos territórios autárquicos) e as tarifas e taxas pela prestação de serviços.

No entanto, a maior parte das autarquias financeiramente está dependente das transferências efetuadas pelo Governo Central. Neste contexto, as colaborações entre os municípios afiguram-se como uma forma a usar para colmatar alguns obstáculos que, de outra forma, se poderiam afigurar intransponíveis. É neste contexto que achamos que o estudo é de pertinência relevante, dada a falta de estudos que abordam especificamente a temática da colaboração, da partilha de experiências e informações entre os diferentes municípios moçambicanos.

---

<sup>5</sup>Lei 2/97, *Boletim da República*, I Série, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

## **CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Com base na revisão da literatura, no presente capítulo é apresentada uma abordagem geral da teoria institucional, que orienta o presente estudo e o conceito de colaboração sobre diferentes perspectivas.

As raízes da teoria institucional surgiram ao longo dos anos de formação das ciências sociais, recrutando e incorporando os conhecimentos criativos de estudiosos que vão de Marx e Weber, Cooley e Mead, a Veblen e Commons. A mesma, atende aos aspetos mais profundos e mais resistentes da estrutura social e, considera os processos pelos quais estruturas incluindo esquemas, regras, normas e rotinas, se estabelecem como diretrizes oficiais para o comportamento social. Por outro lado, indaga sobre como esses elementos são criados, difundidos, adotadas e adaptadas ao longo do espaço e do tempo e a maneira como caem em declínio e desuso (Scott, 2004).

Machado-da-Silva e Gonçalves (2007) afirmam que a esta teoria “*constitui o resultado da convergência de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações*” (Machado-da-Silva e Gonçalves, 2007:218).

Segundo Scott (1987), Selznick é considerado pioneiro desta abordagem ao introduzir as bases de um modelo institucional e ao interpretar as organizações como uma expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo são sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos. Rejeitando a concepção racionalista e tratando as instituições como variáveis independentes, passou a observar as organizações como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente

Selznick (1996) sustenta que a teoria institucional traça o surgimento de formas distintas, processos, estratégias, perspectivas e competências que surgem a partir de padrões de interação e adaptação organizacional. E esses padrões devem ser entendidos como respostas, tanto ao ambiente interno como o externo. Soiri (1999), defende que através dela é possível verificar que as instituições devem definir objetivos claros, e agir em conformidade com regras, princípios, valores, padrões instituídos pela organização, baseando-se nestes princípios as organizações, instituições passam a ter autonomia sustentada por processos que nela estão

instituídos. Dacin et al. (2002) sugerem que esta teoria ganhou proeminência como uma explicação popular e poderosa para a ação individual e organizacional.

Na sua conceção de DiMaggio e Powell (1991 *apud* Selznick 1996:273) o novo institucionalismo concebe a rejeição dos modelos de ator-racional, interesse nas instituições como variáveis independentes, as explicações cognitivas e culturais, e o interesse em propriedades de unidades supra-individuais de análise que não podem ser reduzidas a conjuntos ou consequências diretas de atributos ou motivos individuais.

Na nova visão de instituição e institucionalismo tem sido percebida diferentemente em vários campos das ciências sociais. Investigadores como Goldsmith (1992) tem definido instituições dum outro ponto de vista. Argumenta que teóricos de gestão e das organizações veem a instituição como uma função ou uma organização, entretanto os economistas e sociólogos veem como uma regra e uma convenção. O facto é que, existe consenso entre os pesquisadores em todos campos das ciências sociais acerca da existência de instituições e seus efeitos nas organizações em diferentes contextos. Por exemplo, economistas organizacionais acreditam que instituições como estruturas de governação existem e persistem enquanto os benefícios que eles proporcionam são maiores do que os custos transacionais em criar e sustentá-los. Do ponto de vista de Williamson's (1993 *apud* Farashahi 2003:70) "*o ambiente institucional é um conjunto de regras políticas, sociais e bases legais que estabelecem as bases para produção, troca e distribuição*".

Economistas institucionais (North, 1986) aproximam-se a perspectiva sociológica argumentando que instituições são conjuntos de interações repetitivas, costumes e regras que fornecem, tanto incentivos como desincentivos aos indivíduos. Cientistas políticos, de outro lado, olham para as instituições como prescrições para ações necessárias, permitidas ou proibidas. Acreditam também que estas refletem as preferências e o poder das unidades que as constituem e, ao mesmo tempo, formam as preferências. (Farashahi, 2003:70).

Finalmente, os sociólogos rejeitam o modelo de ator racional usado principalmente por economistas e alguns cientistas políticos e voltam-se para a explicação cognitiva e cultural para as instituições. Eles acreditam em unidades de análise supra-individuais que não podem ser reduzidas a conjuntos ou a consequências diretas de motivações individuais (Powell e DiMaggio,1991). Sociólogos como Barley e Tolbert (1997) acreditam que instituições são "*álgebras abstratas de relações entre os membros de conjuntos sociais*" e considerara o

comportamental e estrutural em vez da explicação cognitiva e cultural para instituições (Farashahi, 2003:70-71).

Sob o ponto de vista dos sociólogos, institucionalização é tanto, um processo fenomenológico pelo qual certas relações sociais e as ações passam a ser dadas como certas e cognições compartilhadas que definem o que tem sentido e que ações são possíveis. Na sua perspectiva, o ambiente institucional um padrão de relações sociais e de interpretação incorporado. (Farashahi, 2003). Os processos específicos são, naturalmente, analisados em detalhe, mas é o assentamento destes processos num todo o que lhes dá significado

**Quadro 1. Ambiente institucional sob diferentes perspetivas**

Perspetivas	Define Instituições como:
Económica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regras políticas, sociais e bases jurídicos;</li><li>• Interações repetitivas, costumes e regras.</li></ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prescrição para ações necessárias, permitidas ou proibidas;</li><li>• O reflexo para as preferências e o poder das unidades que as constituem.</li></ul>
Sociológica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cognitivas, legítimas, e reguladoras de ambientes sociais.</li></ul>

Fonte: Farashahi (2003, p. 72).

Existe um longo debate acerca das similaridades e diferenças entre a velha e a nova abordagem da institucionalização. Num estudo extensivo Powell e DiMaggio (1991 *apud* Farashahi, 2003:70) descreveram algumas das principais diferenças entre estas duas abordagens. Por exemplo, tanto uma como a outra aceitam que as instituições restringem a racionalidade organizacional, no entanto, a velha abordagem concentra-se mais nos interesses dentro das organizações; ao contrário da nova que se focaliza mais na relação entre a legitimidade e a estabilidade. Por outro lado, a velha abordagem acredita que as organizações estão incorporadas na comunidade local, enquanto a nova acredita que as organizações estão inseridas em campos organizacionais mais amplos.

Valores e normas são as formas chave de cognição na velha perspetiva e as rotinas e guiões tomados como certos para a nova. Resumidamente, os velhos teóricos institucionais estão mais concentrados em assuntos com influências, valores, quadros morais e os caminhos pelo qual e as maneiras pelas quais os interesses do grupo desviam a missão formal de uma organização. Os novos teóricos institucionais estão mais centralizados acerca de temas como a

legitimidade, normas tomadas como certas, e rotinas; enfatizam as dimensões cognitivas, normativas e regulativas das instituições (Farashahi, 2003). Para March e Olesen (1984) o novo institucionalismo insiste em um papel mais autônomo de instituições políticas.

Apesar das diferenças acima mencionadas entre os teóricos institucionais existe crença comum de que a teoria institucional explora dimensões significativas de experiência organizacional social que não foram exploradas por outras teorias. Tanto os velhos como os novos teóricos institucionais têm questionado os modelos de ator racional; enfatizam a importância das relações entre organizações e o seu ambiente, especificamente os efeitos da cultura sobre o comportamento da organização (Farashahi, 2003).

A teoria institucional, especialmente no que se refere ao novo institucionalismo, é visto como uma das abordagens mais adequadas para explicar o comportamento das organizações e a sua vantagem competitiva. Scott (1995) sustenta que teóricos institucionais foram capazes de responder a perguntas como: porquê existe uma relação direta entre as organizações e as instituições? e como elas afetam um ao outro? Perguntas para as relações entre instituições e organizações, utilizando teorias de variância e de processo, respetivamente. Eles também foram capazes de elaborar razões de conformidade organizacional ou resistência a regras institucionais e expectativas.

Uma revisão de ambas teorias institucionais e estudos empíricos recentes que empregam argumentos institucionais revela muita diversidade. Diferentes definições são empregues e uma variedade de argumentos causais são subsumidos sob uma perspectiva geral. No entanto, os argumentos institucionais não precisam ser formulados em oposição aos argumentos racionais ou eficiência, mas são melhor vistos como complementando e contextualizando-os (Scott, 1987).

Para Brue (2005) a escola institucionalista enfatiza o papel das instituições na vida económica e mostra que estas não são meramente uma organização ou um estabelecimento para a promoção de objetivos específicos, elas são também um padrão organizado de comportamento grupal bem estabelecido e aceite como parte fundamental da cultura, incluindo costumes, hábitos sociais, leis, modos de pensar e modos de vida. Esta abordagem debruça-se fundamentalmente sobre aspetos relacionados com o funcionamento das instituições, permitindo identificar melhor os serviços que os cidadãos necessitam, do que os governos centram.

Com base nesta abordagem teórica, podemos concluir que para que haja uma efetiva colaboração municipal, é necessário que se descentralizem várias funções, recursos e competências, que estão sob o controle do Estado, e que cada um dos atores esteja predisposto a coordenar e colaborar.

Ao discutirmos a teoria institucional é fundamental, abordar os conceitos a si adjacentes, nomeadamente, os conceitos de instituição e institucionalismo. São conceitos que foram definidos de diversas maneiras, com variação substancial entre as abordagens. Assim, o princípio da sabedoria (prudência/ciência) em se aproximar a teoria institucional é a de reconhecer desde o início que não tem apenas uma variante, mas várias. Algumas versões são muito mais cuidadosamente definidas e explícitas sobre suas definições e referências, enquanto outras são menos claras na conceptualização. Embora possa existir alguma semelhança subjacente nas diversas abordagens, há pouco acordo sobre detalhes (Scott, 1987).

No entanto, a definição clássica para instituições é atribuída a Hughes (1936), que falou das instituições como sistemas sociais estáveis e em mudança lenta. Então, Selznick (1949) utilizou o papel e os efeitos dos valores em organizações para explicar o institucionalismo. Viu institucionalização como o processo pelo qual organizações ou entidades sociais são infundidas com valores além das exigências técnicas das suas tarefas (Farashahi, 2003:69).

Teóricos institucionais (Zucker, 1977; Meyer e Rowan, 1977 *apud* Farashahi, 2003:69) argumentam que instituições são modelos socialmente construídos para ações, gerados e mantidos por meio de interações em curso. Observam as instituições como fornecedores de estruturas e procedimentos que um determinado conjunto de organizações devem seguir. Burns e Flam (1987) definem instituições como regras comuns que categorizam os atores sociais, suas atividades e suas relações (Farashahi, 2003).

De acordo com Philips et al. (2000) o termo “instituição” tem sido usado de diferentes formas no estudo do fenómeno social. No entanto, é melhor entendido como um padrão dado como certo de organização que forma e restringe o comportamento dos membros sociais. Neste contexto, instituições são conjuntos de regras culturais e recursos que são usados para estruturar o comportamento e para interpretar a atividade social. E em resultado disso, estes padrões culturais padronizados atuam como recurso para a resolução de problemas, simultaneamente restringindo a ação e a habilidade dos atores sociais para conceber opiniões como eles atuam em relação as situações quotidianas.



Selznick distinguiu organizações como instrumentos tecnicamente elaborados, como ferramentas mecânicas e descartáveis, e organizações que se tornaram institucionalizadas, tornando-se valorizadas, comunidades naturais com a sua própria manutenção como fins em si mesmos. Diferencia os conceitos de “organização” e “instituição”.

“The term ‘organization’ ...suggest a certain bareness, a lean, no-nonsense system of consciously activities. It refers to an expendable tool, a rational instrument engineered to do a job. An ‘institution, on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressures – a responsive, adaptive organism” (Selznick, 1957:5).

Selznick via a estrutura organizacional como um veículo adaptável, moldada em reação às características e compromissos dos participantes, bem como a influências e restrições do ambiente externo. Nesse contexto, institucionalização refere-se a esse processo de adaptação. Institucionalizar é incutir com valor além do técnico, exigências da tarefa a ser realizada. Na sua abordagem institucional também enfatizou a importância da "história natural", a história da evolução de uma forma de estar que é adaptável a mudar ao longo do tempo, e sublinhou uma abordagem holística e contextual (Scott, 1987).

Institucionalização é uma ideia neutra que pode ser definida como “ *the emergence of orderly, stable, socially integrating patterns out of disorderly, loosely organized, or narrowly technical activities*” Broom e Selznick (1995 *apud* Selznick, 1996:271). Selznick (1996) sustenta que o aspecto mais significativo do processo de institucionalização é a infusão com o valor além das exigências técnicas da tarefa a serem realizadas. E neste contexto, o grande desafio é a dispensabilidade, isto é, a prontidão com a qual a organização ou a prática são abandonadas ou modificadas em resposta a novas circunstâncias ou exigências. Sem descurar da prevalência ou importância de outros processos de institucionalização, incluindo a criação duma estrutura formal, a emergência de normas informais, recrutamento seletivo, rituais administrativos, ideologias, isto resulta duma história de busca dum objetivo, solução dum problema, e adaptação.

Os processos e efeitos da institucionalização podem ser observados a dois níveis. Primeiro, a nível organizacional, onde certas formas de organizar-se tornam-se a forma "normal" padronizada de interação, independentemente das exigências técnicas da tarefa. Segundo, a atividade interorganizacional é afetada da mesma maneira, por isso vários modelos de

organização da atividade interorganizacional tornou amplamente aceite e compreendida. (Meyer e Rowan, 1977; Deetz, 1992 e Zucker, 1983 *apud* Selznick, 1996:27).

DiMaggio e Powell (1983) argumentam que a institucionalização de normas e práticas, envolve o processo de isomorfismo, que atua como um processo restritivo ou limitativo, forçando membros de determinado campo institucional enfrentando circunstâncias ambientais semelhantes a adotar estruturas e práticas similares. Estes autores acreditam que existem o isomorfismo institucional e concorrencial uma vez que ambos, a concorrência e estruturação podem ser fontes para o comportamento isomórfico organizações. Existem três mecanismos básicos que conduzem ao isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 1983; Philips et. al., 2000), nomeadamente:

- a. Isomorfismo coercivo, o que resulta na interdependência das organizações e sua vulnerabilidade à inspeção. Neste contexto, uma organização mais forte exerce pressões, formais e informais, sobre outra que lhe seja dependente;
- b. Isomorfismo mimético, resultante de organizações que respondem a incerteza com base em precedentes estabelecidos por organizações líderes em campo. Por outras palavras, acontece quando uma organização, por motivos distintos, adota procedimentos e práticas desenvolvidas e provadas em outras organizações pertencentes ao seu ambiente específico e;
- c. Isomorfismo normativo, que está intimamente ligada à organização coletiva do ambiente. Refere-se, fundamentalmente, a formas comuns de interpretação e de ação frente aos problemas que se põem em evidência na vida organizacional.

## **2.1. O conceito de colaboração**

Um dos primeiros problemas na tentativa de entender um fenómeno tão complexo como a colaboração é defini-lo (Philips et al.,2000). No entanto, Mattessich et al. (2001) definem “colaboração” como sendo um relacionamento bem definido, com benefício recíproco entre duas ou mais organizações com o objetivo de alcançar fins comuns.

Cordeiro (2008) defende que o conceito de colaboração é um termo bastante amplo, pois pode ser sinónimo de coordenação, de cooperação ou pode referir-se à colaboração propriamente dita. Podendo, *“ser entendido num sentido evolutivo ou de intensidade na comunhão de vontades a fim de prosseguir o mesmo objetivo, ou pode ser visto como um*

*suporte para a formalização mais ou menos construída de um acordo de vontades”* (Cordeiro 2008:39). Na perspectiva deste autor, em todos os sentidos, a colaboração pode ser definida como uma simples troca de informações ou pode ser uma fusão de meios e recursos para atingir um fim.

Esta ideia é contrariada por Ribeiro e Silva (2006), quando refere que *“usualmente o termo colaboração não é tido como um sinónimo de cooperação e coordenação, no entanto, ao falarmos de cooperação vemos tratar-se de um tipo de relacionamento mais integrado, temporalmente mais amplo, e de maior solidez”* (Ribeiro e Silva 2006:50).

Embora a extensa literatura sobre colaboração não apresente um acordo sobre os termos, nomeadamente como se faz o desenho de uma grande variedade de perspectivas, incluindo as relações interorganizacionais, *networks*, e a lógica da ação coletiva, a maioria dos estudiosos concordam que a cooperação e a colaboração diferem em termos da sua profundidade de interação, integração, comprometimento e complexidade (Thomson e Perry, 2007). A colaboração é uma relação bem definida entre duas ou mais organizações com benefícios mútuos para as partes, a fim de concretizar objetivos comuns:

- Esta relação inclui um compromisso e objetivos mútuos;
- É uma estrutura desenvolvida em conjunto onde as responsabilidades são também partilhadas;
- Mútua autoridade e mútua responsabilidade pelo sucesso;
- Com divisão de recursos e de recompensas.

Para Abrahamson e Rosenthal (1995 *apud* Scott et al., 2005:6), a colaboração é caracterizada por mútuo benefício, interdependência, reciprocidade, ação concertada e produção conjunta. Para estes autores, a colaboração ideal implica uma visão comum; uma estrutura desenvolvida em conjunto e compartilhamento de trabalho, recursos e recompensas. Numa colaboração interorganizacional, um grupo de organizações independentes permanecem comprometidos a trabalhar juntos para fins específicos e resultados tangíveis, mantendo a sua própria autonomia.

Thomson et al. (2007) definem colaboração como sendo um *“processo em que os atores autónomos ou semiautónomos interagem por meio de negociação formal e informal, e em conjunto criam regras e estruturas que regem suas relações e formas de agir ou decidir sobre as*

*questões que os uniu, é um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas” (Thomson et al., 2007:3).*

Para estes autores ainda, a colaboração é multidimensional, sendo uma variável constituída por cinco dimensões chave, sendo que duas das quais são de natureza estrutural (Governo e Administração), duas de dimensão de capital social (reciprocidade/mutualidade e Processo Normativo), e uma que envolve agência (Organização Autónoma) (Thomson et al., 2007:4).

Na dimensão, “Governança”, os parceiros que tentam colaborar devem entender como, em conjunto, tomar decisões sobre as regras que irão reger o seu comportamento e relacionamentos, daí que precisam criar estruturas para chegar a acordo sobre as atividades colaborativas e metas por meio de arranjos de poder compartilhado.

Na “Administração”, a existência duma estrutura que sustenta a governação é fundamental. Por outras palavras, para que se atinjam os objetivos que levam as organizações a colaborar, algum tipo de estrutura administrativa deve existir para que se parta da governação para a ação. Segundo estes autores, a maioria dos estudiosos da colaboração concordam, porém, que a chave para fazer as coisas num ambiente colaborativo, baseia-se fundamentalmente em encontrar a combinação certa da capacidade administrativa (através da coordenação e elementos da hierarquia) e capacidade social para construir relacionamentos. Portanto, no processo colaborativo, os atores envolvidos devem valorizar a capacidade de interrelacionar-se, colocando os objetivos coletivos acima dos individuais.

Quanto à dimensão “Organização Autónoma”, esta captura tanto o dinamismo do potencial como da frustração implícitas nos esforços de colaboração, pois neste processo os parceiros compartilham uma identidade dupla, mantendo suas próprias identidades e autoridade organizacional, separadas da identidade colaborativa. Por outras palavras, esta dimensão reconhece que durante o processo colaborativo se distinga a entidade colaborativa da entidade individual, pois é daí que se consegue articular o interesse coletivo com o interesse individual. Este facto entra em paradoxo, com a ideia subjacente a ideia de colaboração, pois ela surge exatamente da impossibilidade de resolução de determinado problema de forma individual.

A “Mutualidade” tem suas raízes na interdependência. Organizações que colaboram devem experimentar interdependências mutuamente benéficas com base ou em interesses

divergentes geralmente baseados na homogeneidade ou uma apreciação e paixão por uma questão que vai além da missão de uma organização individual.

A última dimensão, o “Processo Normativo”, sendo um processo complexo a colaboração está assente em normas que regulam o processo. Desenvolver a confiança leva tempo e tempo implica a necessidade de interação repetida entre os parceiros que constroem o compromisso credível tão necessário para a ação coletiva ocorrer. Tendo em conta esse fator de longa duração como uma das características, para evitar-se que as obrigações das partes envolvidas não sejam cumpridas ao longo do percurso, são estabelecidas as normas (Thomson et al., 2007:3-6; Thomson e Perry, 2007:20-30).

Mattessich et al. (2001 *apud* Cordeiro, 2008:39-40) estudaram as razões da intensificação da colaboração entre os vários níveis de governo e as organizações da comunidade, e concluíram que este conceito é complexo e não tem na investigação uma aplicação linear, aparecendo em muitos estudos com significados diferentes, tendo o seu uso levantado muitos problemas de interpretação. Colaboração é um relacionamento mutuamente benéfico e bem definido entre duas ou mais organizações para alcançar resultados que são mais prováveis de alcançar juntos do que sozinhos (Winer e Ray, 1994:33). O quadro a seguir resume a ideia destes autores em relação, aos conceitos de cooperação, coordenação e colaboração.

**Quadro 2. Conceitos de Cooperação, Coordenação e Colaboração**

Cooperação	Coordenação	Colaboração
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Curto prazo;</li> <li>• Relações informais;</li> <li>• Nenhuma missão claramente definida;</li> <li>• Nenhuma estrutura definida;</li> <li>• Não há esforço de planeamento;</li> <li>• Parceiros compartilham informações sobre o projeto em mão;</li> <li>• Conserva a autoridade individual e os recursos são mantidos separadamente;</li> <li>• Não há riscos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Longo prazo;</li> <li>• Relações mais formais;</li> <li>• Envolve uma missão</li> <li>• Concentra-se num esforço específico ou progresso;</li> <li>• Algum planeamento;</li> <li>• Abre canais de comunicação;</li> <li>• Autoridade retida pela força individual;</li> <li>• Recursos e benefícios são compartilhados;</li> <li>• O poder pode constituir problema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Longo prazo;</li> <li>• Relacionamento mais intensivos;</li> <li>• Compromisso com uma missão comum;</li> <li>• Resultados numa nova estrutura;</li> <li>• Planeamento total;</li> <li>• Canais de comunicação bem definidos a todos os níveis;</li> <li>• Estrutura de colaboração determina a autoridade;</li> <li>• Os recursos são compartilhados;</li> <li>• Risco Maior: o Poder é problema.</li> </ul>
Menor intensidade	Alguma intensidade	Alta intensidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informais, os objetivos não são definidos em conjunto, nenhum planeamento é realizado e a informação é compartilhada, conforme necessário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algum planeamento é necessário e mais comunicação, desenvolvendo assim um trabalho conjunto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalho conjunto,</li> <li>• Compromisso e metas compartilhados, e desenvolvidos em parceria;</li> <li>• Liderança, recursos, riscos, controlo e resultados são compartilhados;</li> <li>• Maior sucesso obtido no atingir dos objetivos do se as tarefas realizadas individualmente.</li> </ul>

Fonte: Adaptado a partir de Winer & Ray (1994, p.31).

A colaboração traz organizações anteriormente separadas para uma estrutura nova com total envolvimento e empenhamento num objetivo comum. Este tipo de relacionamento exige um planeamento estruturado e canais de comunicação bem definidos, operando em diferentes níveis. A autoridade é definida pela estrutura onde se processa a colaboração (Ribeiro e Silva, 2006).

Uma dimensão que define a colaboração e que capta tanto o potencial de dinamismo como de frustração implícito nos esforços de colaboração é o facto de os parceiros partilharem uma identidade dual, pois eles mantêm suas identidades próprias e autoridade organizacional em separado duma identidade de colaboração. Esta realidade cria uma tensão intrínseca entre o autointeresse organizacional, que é alcançar missões organizacionais individuais e manter uma identidade distinta da de colaboração e, um interesse coletivo de atingir as metas de colaboração e manutenção de prestação de contas aos parceiros colaborativos e seus *stakeholders* (Thomson et al., 2007:4).

A estrutura colaborativa desenvolve-se ao longo do tempo com as organizações a interagir formal e informalmente através de sequências repetitivas de negociações, desenvolvimento de compromissos e execução desses compromissos. É um processo contínuo com uma ampla gama de resultados (Thomson e Perry, 2006; Winer e Ray, 1994). Portanto, a colaboração pode ser entendida como um conceito amplo que se refere a uma profunda gama de possibilidades de união, que pode partir da simples troca de informações até à mais perspicaz forma de parceria.

Linden (2002) defende que a colaboração resulta do esforço de duas ou mais pessoas de organizações diferentes ou de unidades dentro da mesma organização em produzir algo através do empenho, recursos e tomadas de decisões conjuntas, e que partilham as quotas do produto ou serviço final.

Einbinder et. al., (2000) argumentam que existem quatro pré-requisitos para uma colaboração interorganizacional eficaz: incentivo para colaborar; disposição para colaborar; capacidade de colaborar (incluindo o conhecimento, as habilidades, conhecimentos) e capacidade para colaborar (incluindo estruturas, funções de ligações, regras e ferramentas). Por sua vez, (Pirani e Sitko, 2008:3; Parkison, 2006:7-9) apresentam fatores chave distribuídos em seis categorias, para que se desenvolva uma colaboração de sucesso, nomeadamente: Ambiente, Membros, Processo e Estrutura, Comunicação, Propósito e Recursos, que por sua vez subdividem-se pelos seguintes fatores:

1. Ambiente:

- a) “História de colaboração ou cooperação na comunidade”: uma história de colaboração oferece aos potenciais parceiros colaborativos a compreensão dos papéis e expectativas exigidas em colaboração e que lhes permite confiar no processo;
- b) “Clima político e social favorável”: apoio dos líderes políticos, formadores de opinião, pessoas que controlam os recursos e o apoio público em geral (ou pelo menos não se opõem), a missão do grupo colaborativo;

2. Membros:

- c) “Respeito mútuo, compreensão, confiança”: os membros do grupo colaborativo partilham um entendimento e respeito um pelo outro e suas respetivas organizações: como eles operam, suas normas e valores culturais, limitações e expectativas;

- d) “*Cross section* entre os membros”: o grupo colaborativo inclui representantes de cada segmento da comunidade que serão afetados por suas atividades;
- e) “Membros devem ver a colaboração como seu interesse próprio”: os parceiros colaboradores acreditam que vão beneficiar do seu envolvimento na colaboração e que as vantagens da adesão irão compensar os custos, como a perda de autonomia;
- f) “Capacidade de se comprometer”: os parceiros colaboradores devem ser capazes de se comprometer, já que muitas decisões dentro de um esforço de colaboração não se coadunam com as preferências de cada membro;

### 3. Processo e Estrutura:

- g) “Os membros devem compartilhar a participação no processo e no resultado”: os membros do grupo colaborativo devem sentir "propriedade" tanto da forma como os trabalhos de grupo se desenvolvem como dos resultados ou o produto do seu trabalho;
- h) “Múltiplas camadas de participação”: todos os níveis (nível institucional-administradores, nível intermédio - gerentes, nível operacional) dentro de cada organização parceira devem ter pelo menos alguma representação e participação permanente na iniciativa colaborativa;
- i) “Flexibilidade”: o grupo colaborativo deve permanecer aberto a variadas formas de se organizar e realizar o seu trabalho;
- j) “Desenvolvimento de papéis claros e as orientações políticas”: os parceiros colaboradores devem compreender claramente os seus papéis, direitos e responsabilidades, e entender como realizar essas responsabilidades;
- k) “Adaptabilidade”: o grupo colaborativo de ter a capacidade de sustentar-se no meio de grandes mudanças, mesmo que precise mudar alguns objetivos principais, membros, etc., a fim de lidar com a mudança de condições;
- l) “Ritmo adequado de desenvolvimento”: a estrutura, recursos e atividades do grupo colaborativo mudam ao longo do tempo para atender às necessidades do grupo sem sobrecarregar sua capacidade, a cada ponto de toda a iniciativa;

### 4. Comunicação:

- m) “Comunicação aberta e frequente”: os membros do grupo de colaboração devem interagir muitas vezes, atualizar um outro, discutir questões abertamente, e transmitir todas informações necessárias um para o outro e para as pessoas de fora do grupo;



- n) “Estabelecer relações informais e ligações de comunicação”: além dos canais formais de comunicação, os membros devem estabelecer conexões pessoais - produzindo um grupo melhor, mais informado, e coeso trabalhando em um projeto comum;

5. Propósito:

- o) “Metas e objetivos concretos atingíveis”: as metas e objetivos do grupo colaborativo devem claros para todos os parceiros, e devem ser realmente alcançados;
- p) “Visão partilhada”: os parceiros colaboradores devem ter a mesma visão, com clara missão, objetivos e estratégia acordadas. A visão compartilhada pode existir desde o início da colaboração, ou os parceiros podem desenvolver uma visão à medida que forem trabalhando juntos;
- q) “Propósito único”: a missão e os objetivos ou abordagem do grupo colaborativo devem ser diferentes, pelo menos em parte, da missão e objetivos ou abordagem das organizações membros;

6. Recursos:

- r) “Fundos, pessoal, materiais e tempo suficientes”: o grupo deve ter uma colaboração adequada, base financeira consistente, juntamente com a equipa e materiais necessários para apoiar suas operações, e permitir tempo suficiente para atingir seus objetivos e incluir tempo para cultivar a colaboração;
- s) “Liderança hábil”: o indivíduo responsável pela liderança do grupo de colaboração deve ter habilidades interpessoais e de organização, devendo realizar o papel com justiça; para tal deve ser-lhe concedido respeito ou legitimidade por todos parceiros de colaboração.

Oliver (1990 *apud* Scott et al., 2005:5) apresenta seis motivações determinantes para a formação duma relação de colaboração: (i) necessidade; (ii) assimetria; (iii) reciprocidade; (iv) eficiência; (v) estabilidade e (vi) legitimidade.

Philips et al. (2000) referem que colaboração entre organizações tem sido considerada a partir de um número de diferentes perspetivas. Uma das abordagens decorre da noção de estratégia coletiva, onde as organizações colaboram, em vez de competir. Tal colaboração toma uma variedade de formas – *joint-ventures*, parcerias estratégicas, alianças, redes (*networks*), alianças de rede, corporações modulares, *outsourcing* e corporações virtuais.

No caso dos municípios ela surge no geral da necessidade do uso eficiente dos recursos, de garantir a prestação de determinado serviço com a qualidade necessária. Rocha e Faria (2004) argumentam que neste contexto este processo resulta fundamentalmente da incapacidade dos municípios em responder de forma isolada às necessidades locais e a outras dificuldades relativas ao fornecimento de bens e serviços públicos resultante das debilidades e desafios procedentes do processo de descentralização de políticas sociais, especificamente com a transferência do poder de decisão e de recursos.

Cruz (sem data) argumenta que apesar de os *“municípios assumirem maiores competências em relação as políticas sociais descentralizadas...não implica que essa esfera disponha de recursos financeiros, humanos e matérias para sua implementação”* (Cruz, sem data:1). É neste contexto, resultante da existência de problemas e interesses similares que podem ser resolvidos de forma conjunta e influenciados pelo fator proximidade geográfica muitos municípios estabelecem ou fortificam as suas relações (Rocha e Faria, 2004).

Com base na literatura podemos concluir que, na maioria dos casos, a principal razão que leva os municípios a recorrerem a uma maior colaboração resulta dum problema que isoladamente não conseguem resolver por várias razões, e que a partilha de experiências, informações ou parcerias acaba sendo determinante ou a solução “ideal”. De acordo com Andersen et al. (2010) e Smith (2007), nos países em que a municipalização está num processo mais evoluído esta colaboração é mais efetiva, e são criadas estruturas mais fortes como forma de solucionar problemas locais.

No caso específico de Moçambique, os municípios debatem-se com constrangimentos diversos, desde a exiguidade de recursos financeiros resultante acima de tudo do fraco poder de coleta de impostos a nível local, bem como a incapacidade humana e material, o que torna difícil a resolução dos problemas dos munícipes (ANAMM, 2009a; Soiri 1999). Como já foi referido, com a aprovação do Dec.-Lei n.º 33/2006 as atribuições das autarquias estão acrescidas, o que exige maior capacidade de gestão por parte destas organizações. Portanto, estão perante novos desafios, porquanto terão que executar tarefas que outrora estavam sob alçada do Governo Central, e a maior parte dos municípios não tem a capacidade financeira e humana e a experiência suficiente para responder cabalmente aos desafios impostos.

Partindo destes pressupostos, é expectável maior colaboração entre si. Como exemplo podemos mencionar o facto de dois dos quatro municípios que foram objeto do presente estudo,

nomeadamente Inhambane e Maxixe, partilharem uma baía atravessada diariamente por habitantes dos dois municípios. Os motivos para a travessia são os mais diversos, desde o emprego, comércio, a frequência de estabelecimentos de ensino, entre outros, mas o serviço de transporte marítimo entre as duas autarquias continua a ser providenciado por uma empresa gerida totalmente pelo governo central, sendo que não existe (m) empresa (s) municipal (is) que efetue (m) essa ligação, seja por via terrestre ou marítima. Dentre outros exemplos que podem ser destacados.

## **2.2. Teoria institucional e colaboração**

Philips et al. (2000) veem na colaboração, um espaço importante para a interação interorganizacional e, portanto, um contexto potencialmente importante para o processo de estruturação do qual os campos institucionais dependem. Neste sentido, institucionalização e a colaboração são interdependentes, sendo que nesta interação os campos institucionais providenciam as regras e os recursos de que a colaboração é construída, enquanto a colaboração fornece o contexto para o processo contínuo de estruturação que sustenta os campos institucionais dos participantes.

Além disso, vários tipos de regras e recursos muitas vezes tornam-se compartilhados por grupos de organizações que participam de atividades relacionadas. Estas organizações podem ser entendidas como estando a habitar o mesmo campo institucional. Um campo institucional é delimitado por uma distribuição particular de regras institucionalizadas e recursos, é um espaço social que abrange as organizações que, no seu conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional (DiMaggio e Powell, 1983).

O campo institucional desenvolve-se através dum processo de estruturação, em que os padrões de trabalho de ação social para a produção e reprodução das regras e recursos constituem esse campo (Giddens 1984, Whittington 1992 *apud* Philips, Lawrence et al., 2000:28). E de acordo com DiMaggio and Powell, este processo consiste em quatro partes, facto patente no trecho que abaixo segue:

“The processes institutional definition, or ‘structuration’, consistis in four parts: an increase in the extent of interaction among organizations in the field; the emergence of sharply defined interorganizational structures of domination and patterns of coalition; an increase in the information load with which organizartions in field must contend; and the

development of mutual awareness among participants in a set of organizations that they are involved in a common enterprise” (DiMaggio and Powell, 1983:148).

Portanto, segundo estes autores são partes integrantes do processo de estruturação: (1) aumento no grau de interação entre as organizações no campo; (2) surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de aliança bem definidos; (3) aumento na carga de informação com a qual as organizações devem lidar e; (4) desenvolvimento de conhecimento mútuo entre os participantes do conjunto de organizações que estão envolvidos em um empreendimento comum.

Os participantes do processo colaborativo recorrem a uma série de normas e recursos baseados primeiramente em campos institucionais onde eles são membros e são usadas no mínimo em três aspetos do processo colaborativo: na definição do assunto ou problema que a colaboração se destina a tratar; a composição da colaboração; e as práticas a ser usadas em resposta ao problema (Philips et al., 2000).

Nesta ótica, podemos considerar que as normas institucionalizadas e os recursos moldam a geração de relações de colaboração entre as organizações colaboradoras. Este efeito forma uma metade da relação entre campos institucionais e a colaboração: enquanto as estruturas institucionais afetam os processos colaborativos, estes processos alimentam a estruturação de campos institucionais (Berger e Luckmann, 1966; DiMaggio e Powell, 1983 *apud* Philips et al., 2000:34): A formação de instituições dependem da interação social as normas não são pré-ordenadas, mais tornam-se institucionalizadas, como elas se tornam dadas como certo entre a rede de atores. Assim, a interação dos colaboradores, a formação de alianças, a produção de informação e a construção social do problema a partilhar ou partilhado, afetam o estado da complexa rede de regras institucionalizadas, dos recursos e as fronteiras.

Embora a colaboração crie o potencial para reprodução institucional, inovação e tradução nem todas as regras e práticas estabelecidas vão tornar-se institucionalizadas nas áreas de participantes. A capacidade de organizações motivadas a efetuarem mudanças nos seus contextos institucionais depende da sua habilidade em institucionalizar as normas e práticas desenvolvidas na colaboração.

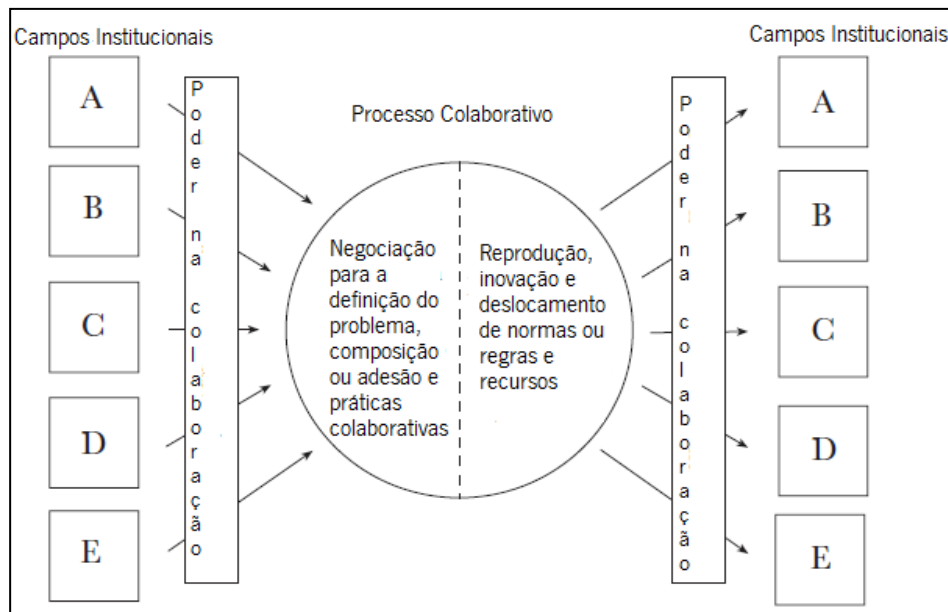
Como já referimos, a institucionalização de normas e práticas, envolve o processo de isomorfismo, que atua como um processo restritivo ou limitativo, forçando membros de

determinado campo institucional enfrentando circunstâncias ambientais semelhantes a adotar estruturas e práticas similares. Existem três mecanismos básicos que conduzem ao isomorfismo institucional, nomeadamente isomorfismo coercivo, isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo (DiMaggio e Powell, 1983; Philips et al. 2000).

Como ficou patente, a prática da colaboração é definida fundamentalmente por normas institucionalizadas e recursos com origem nos campos dos colaboradores. Assim, para se compreender a plenitude da dinâmica da colaboração é necessário examinar os padrões dessas normas e recursos.

Por outro lado, a dinâmica dos campos institucionais precisa aplicar a colaboração como um local potencialmente importante de institucionalização, fundamentalmente como espaço significativo de interação interorganizacional, muitas vezes constituído num contexto desestruturado ou sub-organizado, a colaboração providencia a base para um processo essencial para a institucionalização, facilitando a emergência de redes (*networks*) interorganizacionais, estruturas de dominação e a produção e reprodução de normas institucionalizadas e recursos, os quais todos conduzem a estruturação de campos institucionais. Portanto, afigura-se pertinente a pré-existência de estruturas institucionalizadas no desenvolvimento da colaboração, e conseqüentemente no desenvolvimento de soluções para os problemas a que se propõem resolver. Philips et al. (2000) representam graficamente a relação entre a colaboração e os campos institucionais.

**Figura 1. Contexto institucional da colaboração**



Fonte: Adaptado a partir de Philips et al. (2000, p.30)

Enquanto os mercados e as hierarquias são modos de governar altamente institucionalizados, as relações interorganizacionais devem ser negociadas e, acreditamos ser esta não estruturação que os torna num espaço importante para os processos institucionais. Destes processos de negociação, as organizações trabalham para superar a natureza não estruturada de relações de colaboração e, assim fazendo, socialmente construir novas formas institucionais que depois divulgam nas suas áreas institucionais (Philips et al., 2000).

## **CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA**

O presente capítulo divide-se em quatro (4) pontos. Nele está enquadrado e descrito a opção pela metodologia utilizada na realização do estudo, são apresentados os objetivos (geral e específicos) do estudo, as hipóteses de trabalho e anunciado o modelo de análise e a natureza e métodos de recolha dos dados.

### **3.1. Objetivos**

Como forma de perceber-se e entender-se com clareza o foco do trabalho eis destacados os principais objetivos, tantos os gerais como específicos.

#### **3.1.1. Objetivo Geral**

O presente trabalho, visa essencialmente perceber qual é o nível de colaboração entre os municípios de Inhambane. Como referimos na parte em que discutimos o conceito de colaboração, esta traz para uma nova estrutura duas ou mais organizações anteriormente separadas com vista à prossecução de objetivo ou objetivos comuns, tendo categorias e fatores que devem ser tomados em consideração. No contexto municipal ela surge no geral da necessidade do uso eficiente dos recursos, como forma de garantir a prestação de determinado serviço com a qualidade necessária. Em muitos casos é motivada pela incapacidade dos municípios em responder de forma isolada às necessidades locais e a outras dificuldades relativas ao fornecimento de bens e serviços públicos resultante das debilidades e desafios procedentes do processo de descentralização de políticas sociais, especificamente com a transferência do poder de decisão e de recursos (Rocha e Faria, 2004).

Cruz (Sem data) argumenta que apesar destas organizações assumirem maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, não implica necessariamente que as mesmas disponham de recursos financeiros, humanos e materiais para a sua execução. Mas também, como resultado da existência de problemas e interesses similares que podem ser resolvidos de forma conjunta, e influenciados pelo fator proximidade geográfica que muitos municípios estabelecem ou fortificam as suas relações (Rocha e Faria, 2004). Por outro lado, a Administração Local moderna vai tornando-se numa rede de ligações verticais e horizontais entre

organizações de todo o tipo, sejam públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntárias (Araújo, 2003).

Portanto, partindo dos pressupostos teóricos a colaboração é benéfica, embora para que ela seja realmente benéfica determinadas condições tem que ser rigorosamente respeitadas. Tomando em consideração as dificuldades que enfrentam os municípios moçambicanos no geral e de Inhambane em particular, em arrecadar receitas próprias de modo a que possam se considerar menos dependentes das transferências efetuadas pelo governo central e o fator proximidade geográfica, num contexto em que o processo de autarcização é recente, seria legítimo que o processo de colaboração entre estas organizações fosse mais forte, como forma de contornar as insuficiências em termos de recursos, e se tomarmos em consideração que as suas competências acrescidas, se calhar numa altura em que ainda não conseguiram a devida sustentabilidade.

Perceber qual é o nível de colaboração que existe entre os municípios de Inhambane é objetivo geral do presente estudo, tendo em consideração os benefícios que ela pode gerar em termos de resultados.

### **3.1.2. Objetivos Específicos**

- Analisar de que forma é feita a colaboração. Se é efetuada de modo formal dentro de uma estrutura existente ou de forma informal e esporádica.

Um dos requisitos básicos para que se desenvolva um processo colaborativo é a existência duma estrutura que congregue organizações previamente independentes ou isoladas para uma nova estrutura, com objetivos e fins comuns, requerendo a existência de canais de comunicação definidos e planeamento estruturado, onde a autoridade é definida exatamente pela estrutura onde se desenvolve a colaboração (Mattesich et al., 2001).

Thomson e Perry (2006) referem cinco dimensões em que este processo assenta, nomeadamente, na governação, na administração, na organização autónoma, na mutualidade e no processo normativo. Para estes autores na dimensão “administração”, as organizações são obrigadas a colaborar umas com as outras para alcançarem os objetivos, e para que isso aconteça, pressupõe a existência duma estrutura administrativa.



No caso particular dos municípios de Inhambane, é certo que todos eles são membros da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique. Será dentro desta estrutura que ocorre o processo ou será esta a impulsionadora? E de que forma é feita? Este objetivo específico irá nos ajudar a perceber até que ponto, um dos designios básicos do processo colaborativo é existente ou não.

- Identificar quais são as principais formas de colaboração entre os municípios de Inhambane.

O processo colaborativo pode desenvolver-se de formas diferentes, conforme os objetivos e condições. De acordo com London (1995) os esforços de colaboração podem assumir muitas formas, e algumas variedades comuns incluem:

- i. Parcerias público-privadas - também conhecidas como parcerias sociais *ad-hoc* ou alianças entre organizações independentes, que abrangem tanto o público como o privado;
- ii. Comissões futuras - também conhecidas como conferências de pesquisa, em que os cidadãos e líderes comunitários analisam tendências, desenvolvimento de cenários alternativos de futuro, e estabelecem recomendações e metas para a comunidade;
- iii. Colaborações interinstitucionais - visando a melhoria dos serviços sociais para crianças, famílias e outros membros de uma comunidade, redes eletrónicas concebidas para ligar várias instituições, sejam elas cívicas, educacionais e instituições governamentais, entre outras, dentro de uma comunidade ou região, através de redes de computadores;
- iv. Parcerias escola-comunidade - destinadas a promover uma maior colaboração entre as escolas secundárias e instituições-chave da comunidade;
- v. Redes e ligações - alianças estruturadas entre grupos, organizações e cidadãos que compartilham um compromisso com um determinado problema ou lugar;
- vi. Colaboração regional - onde os governos locais trabalham em conjunto para promover o desenvolvimento económico e prestação de serviços.

Mandell e Steelman (2003 *apud* McGuire 2006:35) identificaram como sendo os arranjos colaborativos mais conhecidos, as alianças ou coligações e sistemas de redes (*networks*). Semelhantes em estrutura, ambos envolvem ações interdependentes e estratégias. No entanto,

a diferença está no facto de nas alianças o desígnio ser de âmbito estreito e as ações ocorrem dentro das organizações participantes, envolvendo a atividade sequencial ou simultânea com as atividades das organizações, enquanto que uma rede assume grandes tarefas que transpõem as ações das organizações que operam de forma independente, portanto as redes envolvem várias agências ou organizações com ligações múltiplas.

Estabelecendo relações entre si, ou experimentando outros modelos de prestação de serviços, estabelecendo parceiras com o sector privado, ou entidades não-governamentais, os municípios podem se fortalecer e criar estruturas mais fortes. Qual é a forma de colaboração dos municípios de Inhambane? Este objetivo específico irá nos ajudar a identificar essa forma.

### **3.2. Hipóteses a testar**

Para o presente estudo partimos com as seguintes hipóteses:

$H_1$ : A colaboração entre os municípios da província de Inhambane, mesmo tendo em conta a similitude de problemas que enfrentam, ainda é muito fraca.

Em países em que a municipalização está num estágio mais evoluído a colaboração intermunicipal é mais efetiva, são criadas estruturas mais fortes como forma de solucionar problemas locais (Andersen et al., 2010; e Smith, 2007). Como referimos, o processo de municipalização em Moçambique é ainda recente e embora exista uma estrutura que congrega todos municípios, a ANAMM, esta é ainda fraca em termos de recursos, necessitando de apoios dos seus associados, para melhor funcionamento e independência política, bem como dos parceiros internacionais de desenvolvimento e agremiações homólogas, para programas e outras funções de apoio (Banco Mundial, 2009; Carballeira e Llavina, 2011). Partindo do princípio que a colaboração desenvolve-se dentro duma estrutura, e se a única estrutura que congrega os municípios moçambicanos é fraca, conjecturamos que este processo seja ainda fraco.

$H_2$ : Dimensão: Quanto maior a dimensão do município em termos populacionais, mais provável é o recurso à colaboração formal;

$H_3$ : Grau de profissionalismo: Quanto mais numeroso é o quadro de funcionários do município, mais provável é o recurso à colaboração formal;

$H_4$ : Dependência financeira: Municípios com maior dependência de transferências do governo central (e menos receitas próprias) colaboram mais.

O Banco Mundial (2009) refere que todas autarquias moçambicanas em termos de capacidade financeira são ainda fracas e altamente dependentes das transferências do poder central, através do Orçamento do Estado e o nível de arrecadação de receitas próprias é ainda muito baixo decorrente da fraca capacidade de cobrança de impostos e fraca capacidade institucional. E, em consequência dos reduzidos recursos humanos, financeiros e organizacionais, estas instituições debatem-se com enormes dificuldades na prestação de serviços e provisão de infraestruturas, pelo que continuarão a depender grandemente das transferências do poder central.

Segundo dados obtidos a partir das contas de gerência dos municípios no período entre 2007 e 2011, as transferências efetuadas centralmente situaram-se em média acima dos 50% sendo, no município de Inhambane 68,5%, no município de Maxixe 74,9%, no município de Vilankulo 45,2% (aos quais são acrescidos 15,6% de doações) e no município de Massinga (2010-2011) 72,6%. Portanto, as transferências centrais representam cerca de 50% do total das receitas autárquicas. Na ótica do Banco Mundial (2009), a recente criação de novas autarquias irá certamente reduzir a proporção atribuída a cada município a partir de um mesmo conjunto das receitas.

### 3.3. Modelo de Análise

O estudo tem um design não experimental – estudo de caso. Yin (2004) define estudo de caso como sendo uma forma de fazer pesquisa social empírica onde determinado fenômeno corrente é investigado dentro do seu contexto, em que as fronteiras entre o fenômeno a estudar e o contexto não são nitidamente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidências são usadas.

De acordo com Hancock (1998), como projeto de pesquisa, o estudo de caso oferece uma riqueza de informações detalhadas que não é geralmente oferecida por outros métodos, podendo identificar-se como um conjunto complexo de circunstâncias que se unem para produzir uma manifestação particular. É também um método de pesquisa altamente versátil que emprega todas e quaisquer técnicas de coleta de dados, desde inquéritos a entrevistas. O estudo intensivo de um caso permite a descoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e inferências em estudos de casos feitas por analogias, respondendo principalmente a perguntas como: *por quê?* E *como?* (Campomor, 1991:96-97).

É imprescindível a preparação dum projeto de investigação onde são mencionadas as tarefas a desenvolver e os procedimentos a serem seguidos durante a pesquisa. Por outro lado, devem ser determinados os instrumentos para a coleta dos dados, os quais normalmente, podem ser, literatura científica, documentos de arquivo, entrevistas, observação (participante ou não) e experiências.

- Literatura científica;
- Documentos de arquivo;
- Entrevistas;
- Observação (participante ou não);
- Experiências.

Os estudos de caso representam uma fonte valiosa de recursos de ensino e aprendizagem, não apenas no ambiente tradicional de ensino, como também para fins de aprendizagem organizacional ou transferência de conhecimento. Embora o seu uso em Administração Pública seja limitado, está em crescendo e torna-se cada vez mais relevante (Graham, 2010). Uma boa razão para que isso aconteça tem que ver com facto de serem concebidos para ressaltar detalhes a partir dos múltiplos pontos de vista dos intervenientes. Consiste na triangulação de

pessoas, eventos e circunstâncias, apresenta determinado problema relacionado com as políticas públicas ou com a Administração Pública em forma de história, acompanhada por informações contextuais e de fundo. É também uma forma estruturada de partilha de experiências, revelação de desafios e oportunidades, com as quais uma organização se depara e comunica lições aprendidas e práticas pioneiras que podem auxiliar outras organizações em situações similares (Graham, 2010).

Na perspetiva de Yin (2004:6) um bom desenho de estudo de caso, no mínimo envolve três pilares fundamentais:

- I. Definição do caso;
- II. Justificação da sua escolha, de um único estudo ou de casos múltiplos e;
- III. Adoção deliberada ou minimização de perspetivas teóricas.

No presente estudo, seguimos este desenho proposto por Yin, para tal: (1) definimos o nosso caso, que é a colaboração intermunicipal entre os municípios de Inhambane, procurando responder a algumas questões que se levantam quando falamos de colaboração, exemplos: Qual é o grau de colaboração entre os municípios de Inhambane? De que forma colaboram, dentro de uma estrutura formalmente estabelecida ou de forma informal? Quem são os principais atores envolvidos nessa colaboração? (2) Justificação da escolha de um único ou casos múltiplos, neste caso a escolha da amostra de municípios estudados. Referir que a escolha da Província de Inhambane foi por conveniência, contudo para a escolha de todos quatro municípios pesou a questão representatividade. Abrangendo-os na sua totalidade, aumentamos assim a margem de confiança dos resultados; (3) quanto ao enquadramento teórico, o nosso estudo adota teoricamente a perspetiva institucional, porque os municípios institucionalmente obedeçam a um mesmo comando em termos de governação.

### **3.4. Natureza e método de recolha dos dados**

Para a presente pesquisa usamos dados qualitativos. Para a obtenção dos mesmos privilegiamos as entrevistas semiestruturadas, que possibilitam ao entrevistador e ao sujeito (entrevistado) interagirem à medida que a entrevista vai decorrendo, sendo que as respostas podem revelar situações que precisam ser tratadas com outra pergunta. No entanto, há necessidade do entrevistador construir um guião, que o conduzirá enquanto desenvolve a entrevista, conhecida por entrevista semiestruturada.

De acordo com Mathers et al. (1998), por um lado, as entrevistas semiestruturadas oferecem, tanto ao entrevistador como ao entrevistado, oportunidades para discutirem alguns tópicos com mais detalhe e, por outro lado, o entrevistador tem mais possibilidades de conduzir o entrevistado para uma reflexão mais aprofundada sobre a resposta original ou a seguir uma determinada linha de investigação.

A inclusão de questões abertas oferece a oportunidade para a identificação de novas formas de ver e compreender o assunto em questão. Daí que muitos investigadores prefiram usar entrevistas semiestruturadas porque, por um lado, as perguntas podem ser preparadas com alguma antecedência, permitindo assim que o entrevistador esteja devidamente preparado e, por outro, dão a liberdade aos informantes a liberdade de expressar os seus pontos de vista nos seus próprios termos (Cohen e Crabtree, 2006). De acordo com estes autores as entrevistas semiestruturadas têm como características:

- O entrevistador e o(s) entrevistado(s) envolvem-se na entrevista;
- O entrevistador desenvolve e usa um guião de entrevista. Esta é uma lista de perguntas e temas ou tópicos que precisam ser abordados durante a conversa, geralmente seguindo uma ordem particular;
- O entrevistador segue o guião, mas pode desviar-se do guião quando entender ser apropriado.

Bernard (1988 *apud* Cohen e Crabtree 2006:1) refere que esta técnica de recolha de dados é melhor usada, em situações em que o entrevistador não vai conseguir mais do que uma oportunidade de entrevistar alguém e quando o entrevistador envia vários entrevistadores para coletar dados. Nesse contexto, o guião fornece um conjunto claro de instruções para os entrevistadores e pode fornecer dados qualitativos fiáveis e comparáveis. Estas entrevistas são

normalmente precedidas por observação e entrevistas informais, a fim de permitir que o pesquisador desenvolva um conhecimento aprofundado sobre o tema de interesse para a posterior elaboração das questões relevantes e significativas.

Os dados usados para a presente pesquisa foram obtidos com recurso as entrevistas semiestruturadas como principal técnica de recolha. No total foram efetuadas vinte entrevistas sendo duas à Presidentes de Municípios, oito a Vereadores, duas à Diretores dos Serviços, quatro a Chefes de Departamentos e quatro a Funcionários municipais, que foram combinadas com a pesquisa bibliográfica de literatura e consulta de documentos de arquivo. O período de realização das entrevistas compreendeu os meses de Fevereiro e Março de 2012.

O estudo abrangeu os quatro municípios da província, nomeadamente Inhambane, Maxixe, Vilankulo e Massinga. A escolha destes municípios para a nossa amostra é meramente de conveniência do autor do estudo, motivada por questões profissionais. Estando ligado profissionalmente a uma instituição que lida diretamente com os municípios desta província, o estudo irá constituir certamente uma mais-valia não só para os municípios, como para outros organismos cuja atividade está ligada ao funcionamento municipal.

## **CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Neste capítulo procedesse à apresentação e análise dos resultados. O capítulo está estruturado em seis (6) pontos principais. Nele é feita a contextualização dos municípios estudados; a apresentação das fontes de receita dos municípios moçambicanos no geral; é analisada a evolução das receitas dos municípios estudados no período compreendido entre 2007 e 2011, é apresentado o panorama geral, no que tange aos recursos humanos, e abordado o relacionamento entre os órgãos locais do Estado e os Municípios e avaliada a colaboração entre os municípios de Inhambane. Na parte final são apresentadas as conclusões, verificando se existe ou não a comprovação das hipóteses propostas para o presente estudo e expomos algumas recomendações no sentido de promover a colaboração entre os municípios.

### **4.1. Contextualização dos municípios estudados**

Os quatro municípios abrangidos pelo estudo localizam-se na província de Inhambane, situada no sul de Moçambique (*vide* mapas em anexo), a sua capital é a cidade de Inhambane, que dista cerca de 500km ao norte da capital do país. Possui uma superfície de 68.775km<sup>2</sup> e uma população de 1.271.818 habitantes, segundo dados do último recenseamento geral da população realizado em 2007. Os municípios em referência albergam em agregado 233.614 habitantes, representando 18.3% da população da província e ocupam uma área de 5.306km<sup>2</sup> correspondentes a 7.7% da superfície total da província (INE, 2010; ANAMM, 2009a).

#### **4.1.1. Município de Inhambane**

O Município de Inhambane é a cidade capital da província. A sua superfície é de 192 km<sup>2</sup> correspondentes a 0.3% do total da província, possuindo uma população de 68.775 habitantes equivalentes a 5.1% da população. A cidade tem características urbanas, contudo apresenta um padrão multifacetado, pois abarca áreas urbanas, semiurbanas e rurais. Divide-se em vinte e dois bairros<sup>6</sup>, nomeadamente Balane 1, Balane 2, Balane 3, Liberdade 1, Liberdade 2, Liberdade 3, Chalambe 1, Chalambe 2, Muelé 1, Muelé 2, Muelé 3, Marrambone, Mucucune, Chamane, Conguiana, Siquiriva, Malembuane, Guitambatuno, Nhamua, Salela e Josina Machel, Machavenga, e uma localidade, Ilha de Inhambane (INE, 2010; ANAMM, 2009a).

---

<sup>6</sup> De referir que 'Bairro' em Moçambique equivale em termos de ordenamento administrativo a freguesias no contexto português. São as estruturas que compõem os municípios.



#### **4.1.2. Município da Maxixe**

O Município de Maxixe, a segunda cidade da província, é considerada capital económica da província, dado o alto nível em termos de transações comerciais que nela ocorrem, facto motivado pela existência dos maiores armazéns da província, a que se junta a sua localização geográfica estratégica no centro da província, servindo de ponto de ligação entre os diferentes distritos. Ocupa uma área de 282 km<sup>2</sup> correspondente a 0.4% da área total da província, tem 108.824 habitantes equivalentes a 8.6% da população total (INE, 2010; ANAMM, 2009a). Está organizado em treze bairros, designadamente: Bairro I; Bairro II; Mabil; Dambo; Nhabanda, Tinga-Tinga; Bembe, Maquetela; Chambone; Nhamaxaxa; Macupula; Malalane e Macuamene.

#### **4.1.3. Município de Vilankulo**

Localizado a norte da província, no distrito com o mesmo nome, ocupando uma superfície de 4.700 km<sup>2</sup> é o maior da província, sendo que ocupa 6.8% do total e é habitado atualmente por uma população estimada em 19. 840 Habitantes equivalentes a 1.6 % do total provincial. Está dividido em nove bairros, assinaladamente, Bairro Desse, 19 de Outubro, V Congresso, Chibuene, Alto Macassa, 7 de Setembro, 25 de Junho, Bairro Central e Aeroporto (INE, 2010; ANAMM, 2009a).

#### **4.1.4. Município de Massinga**

Este município situa-se na zona central da província, estendendo-se numa área de 132km<sup>2</sup> equivalentes a 0.1% do território provincial, sendo atualmente habitado por uma população estimada em 39.801 habitantes correspondentes a 3.1% do total de habitantes da província. Está dividido em cinco bairros, assinaladamente, Bairro Eduardo Mondlane, 21 de Abril, Mapingane, Conze e 7 de Abril (INE, 2010; ANAMM, 2009a).

Dentre os quatro municípios, Inhambane, Maxixe e Vilankulo fazem parte do grupo dos primeiros municípios criados no país, não acontecendo o mesmo com o município de Massinga, criado durante a segunda vaga de criação de novos municípios em 2008. Referir que no caso dos municípios de Inhambane e Maxixe, os seus territórios coincidem com o domínio das Representações do Estado nos municípios, diferentemente dos de Massinga e Vilankulo onde existe uma divisão clara entre o território sobre o domínio dos municípios *versus* distritos. Estamos perante dois tipos distintos de municípios, nomeadamente municípios de cidades e

municípios de vilas. Na tabela 1 apresentamos dados referentes à superfície e à população dos municípios mencionados e a sua correspondência com a Província.

**Tabela 1. Superfície e população dos municípios de Inhambane**

Município de Inhambane			
	Município	Província	Mun/Prov %
Superfície (km <sup>2</sup> )	192	68.775	0.3
População	65.149	1,271,818	5.1
Município da Maxixe			
Superfície (km <sup>2</sup> )	282	68.775	0.4
População	108.824	1,271,818	8.6
Município de Vilankulo			
Superfície (km <sup>2</sup> )	4.700	68.775	6.8
População	19.840	1,271.818	1.6
Município de Massinga			
Superfície (km <sup>2</sup> )	132	68.775	0.1
População	39.801	1,271.818	3.1

Fonte: INE, 2010; ANAMM:2009a.

#### **4.2. Fontes de Receita dos Municípios**

A ideia subjacente à criação dos municípios, para além de garantirem maior eficiência e eficácia no processo de governação e prestação de serviços públicos, é que estes impulsionem e conduzam o processo de participação dos cidadãos na solução dos problemas e promover o desenvolvimento local. Para que isso se efetive é necessário que estes tenham recursos financeiros à disposição, recursos que devem ser captados por cada município, por via da cobrança de impostos e taxas enunciadas nos respetivos diplomas legais, neste caso concreto a Lei das Finanças Autárquicas.

De acordo com a ANAMM (2009a), *“a exiguidade de recursos financeiros é um dos principais constrangimentos para a maioria dos municípios. A insuficiência dos recursos financeiros manifesta-se, de entre outras formas, pela caminhada lenta para a autonomia financeira. Muitos dos impostos ainda não são cobrados nas autarquias”* (ANAMM, 2009a:8).

Em Moçambique o sistema financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais é definido e regulado pela Lei n.º 1/2008, de Janeiro e pelo Dec. Lei n.º 63/2008 de Dezembro, que aprova o Código Tributário Autárquico. Estes dispositivos determinam os impostos e taxas que devem ser cobrados pelos municípios. Existem diferentes tipos de impostos cobrados pelas autarquias, nomeadamente:

- Imposto predial autárquico;
- Imposto pessoal autárquico;
- Imposto sobre veículos;
- Taxa por atividade económica;
- Taxa dos mercados e feiras;
- Taxa pela realização de infraestruturas e equipamentos simples (licenças concedidas);
- Taxa pelo uso e aproveitamento do solo da autarquia;
- Coimas e multas.

Dados apresentados pelo governo moçambicano no Orçamento Geral do Estado de 2008, as receitas próprias das autarquias financiaram em 43% e 39% da despesa global em 2007 e 2008, respetivamente, sendo que as receitas fiscais representaram, 12% e 11%, respetivamente, no mesmo período. Registou-se um declínio das receitas ao contrário do que seria expectável. A outra parte foi coberta por via de transferências fiscais efetuadas pelo Governo Central (Maluleque, 2011).

Em Moçambique os municípios beneficiam de duas fontes de receita principais, nomeadamente, os impostos próprios coletados pelos municípios<sup>7</sup> e fundos subvencionados pelo Governo Central, sob a forma do Fundo de Compensação Autárquica (FCA)<sup>8</sup>, Fundo de

---

<sup>7</sup> Neste conjunto se inclui de acordo com o art.º 17 da Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro, as Receitas Próprias (Receitas Fiscais), nomeadamente, Imposto Pessoal Autárquico (IPA), Imposto Predial Autárquico (IPRA), Imposto Autárquico sobre Veículos (IAV), Taxa de Atividade Económica (TAE), Imposto Autárquico de Sisa e Receitas Não Fiscais que compreendem as taxas provenientes das tarifas, concessão de licenças, taxas pela prestação de serviços e outras.

<sup>8</sup> Segundo Soiri (1999) o FCA, na altura da sua aprovação deveria ser de 1,5 a 3% do total das receitas anuais do Estado, e a sua transferência seria efetuada tomando em consideração critérios como a área, população, nível de desenvolvimento e um bom desempenho na coleta dos impostos. Este fundo visa essencialmente complementar os recursos orçamentais das autarquias. Está previsto que a sua transferência seja mensal.

Investimento de Iniciativa Local (FIIL)<sup>9</sup> e outras transferências do Estado, nomeadamente o Fundo de Estradas<sup>10</sup>.

Destes, o FCA afigura-se como a parte substancial tanto das transferências fiscais do governo central em particular, como das receitas municipais no geral. Para a sua atribuição por cada município, a Lei n.º1/2008 de Janeiro que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias e o respetivo sistema tributário confinou o FCA em 1,5% das receitas fiscais e criou uma fórmula de distribuição, tendo em conta apenas dois critérios: a população e a área territorial. O n.º2 do art.º43, da lei acima referenciada estabelece a fórmula de distribuição do FCA por cada autarquia. Assim sendo, temos:

$$FCAa = NHa/NHT*75\%FCA + Ata/ATT*25\%FCA.$$

Onde, FCAa – Fundo de Compensação Autárquica por cada autarquia; NHa – Número de Habitantes por cada autarquia; NHT – Número de Habitantes Total do conjunto de autarquia; FCA – Fundo de Compensação Autárquica; Ata – Área territorial da Autarquia e ATT – Área Territorial Total do conjunto de autarquias

Assim, mesmo que por lei estas organizações gozem de autonomia própria, a realidade mostra uma forte dependência destas em relação às transferências fiscais, pois parte substancial do seu orçamento provém exatamente do Fundo de Compensação Autárquica (ANAMM, 2009a; MAE, 2002).

---

<sup>9</sup> Estes Fundos são transferências Estatais com o objetivo de financiar projetos de iniciativa da autarquia ou projetos integrados em programas de desenvolvimento económico e social mais amplo. A sua disponibilidade exige a celebração de contratos-programa ou plano de investimento que deve ser submetido ao poder central. Segundo Boex et al. (2008), citados por Maluleque (2011:11), os recursos para este fundo são definidos discricionariamente, não existindo um critério ou fórmula bem definida para sua alocação, na ausência dum plano de investimento por parte da autarquia, a administração central recorre a fórmula usada para o FCA, devendo o mesmo ser aplicado em despesas de capital e com objetivo de financiar projetos prioritários a nível local.

<sup>10</sup> Este Fundo, transferido para os municípios sobre a rubrica Outras Transferências de Entidades Públicas, é alocado aos municípios pela Administração Nacional de Estradas (ANE), que é uma instituição pública tutelada pelo Ministério de Obras Públicas e Habitação, responsável pela gestão da rede de estradas classificadas do país.

#### 4.2.1. Receitas dos Municípios da Província de Inhambane de 2007 a 2011 (Em Milhões de Meticais<sup>11</sup>)

A situação acima descrita referente as receitas municipais é geral para os municípios moçambicanos, daí que os municípios da província de Inhambane não sejam alheios a esta situação, como se pode observar nas tabelas apresentadas abaixo, referentes às receitas obtidas pelos municípios estudados no período compreendido entre 2007 e 2011<sup>12</sup>.

**Tabela 2. Receitas Próprias e Transferências - Município de Inhambane**

Anos	Receitas Próprias	Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	Fundo de Investimento (FIIL)	Transferências Extraordinárias	Outras Transferências de Entidades Públicas	Doações
2007	10.425.044,96	6.432.430,00	7.258.200,00	1.040.160,00	258.681,17	113.067,00
2008	9.531.727,40	10.116.302,00	8.165.400,00	11.209.520,68	316.624,50	31.366.687,40
2009	12.800.033,83	13.782.768,00	9.757.120,00	2.048.408,00	260.232,75	201.698,35
2010	14.583.655,89	17.084.600,89	11.167.160,00	0,00	6.058.947,70	1.438.361,51
2011	17.085.751,89	21.244.360,89	15.945.570,00	0,00	12.653.990,92	1.892.288,50

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Inhambane 2007-2011.

**Tabela 3. Pesos das Receitas - Município de Inhambane**

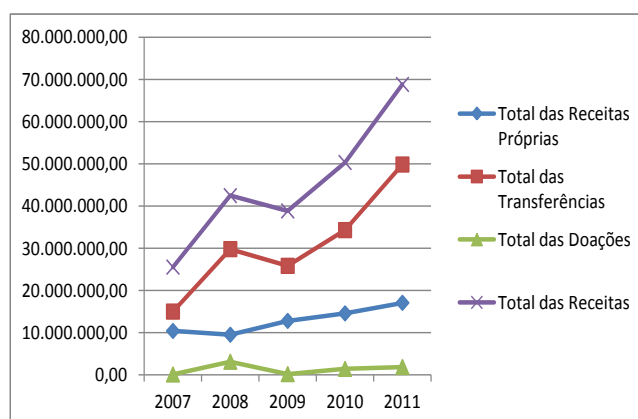
Anos	Total Receitas Próprias	Peso (%)	Total das Transferências	Peso (%)	Total das Doações	Peso (%)	Total
2007	10.425.044,96	40,8	15.011.471,17	58,8	113.067,00	0,4	<b>25.549.583,13</b>
2008	9.531.727,40	22,4	29.807.847,18	70,2	3.136.687,40	7,4	<b>42.476.261,98</b>
2009	12.800.033,83	32,9	25.848.528,75	66,5	201.698,35	0,5	<b>38.850.261,18</b>
2010	14.583.655,89	29,0	34.311.308,59	68,2	1.438.361,51	2,9	<b>50.333.325,10</b>
2011	17.085.751,89	24,8	49.843.921,81	74,4	1.892.288,50	2,7	<b>68.821.962,11</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>64.426.213,97</b>	<b>28,5</b>	<b>154.823.077,50</b>	<b>68,5</b>	<b>6.782.102,76</b>	<b>3,0</b>	<b>226.031.393,50</b>

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Inhambane 2007-2011.

<sup>11</sup> Metical é a moeda da República de Moçambique. A base é 1EUR=35Mt.

<sup>12</sup> No caso do Município de Massingao apresentamos dados referentes a 2010 e 2011 apenas, pelo facto do município ter sido criado em Outubro de 2008 tendo o iniciado o seu funcionamento a partir de 2009.

**Gráfico 1: Evolução das Receitas do Município de Inhambane**



Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Inhambane 2007-2011.

No Município de Inhambane o total das receitas foi de 226.031.393,50Mt, sendo que as receitas próprias arrecadas foram de 64.426.213,97Mt, equivalentes a 28,5% nas receitas totais. As transferências estatais contribuíram com 154.823.077,50Mt, tendo um peso de 68,5%, sendo deste modo a maior fonte de receitas ao longo deste período e as doações (também designadas por fundos externos) 6.782.102,76Mt, correspondentes a 3,0%. No concernente aos valores totais, no período referenciado apresentaram tendência crescente, desde receitas próprias, transferências do Governo Central e das doações. Contudo, estes valores registaram ligeira queda entre 2008 e 2009 em consequência da redução das transferências estatais de 29.807.847,18Mt com um peso de 70,2% para 25.848.528,75Mt correspondentes a 66,5% no ano seguinte. Entretanto, foi a nível das doações onde se assinalou maior queda pois no ano anterior foram de 3.136.687,40Mt contribuindo assim em 7,4% do total e em 2009 essa contribuição foi de 201.698,35Mt correspondentes a apenas 0,5%.

**Tabela 4. Receitas Próprias e Transferências - Município de Maxixe**

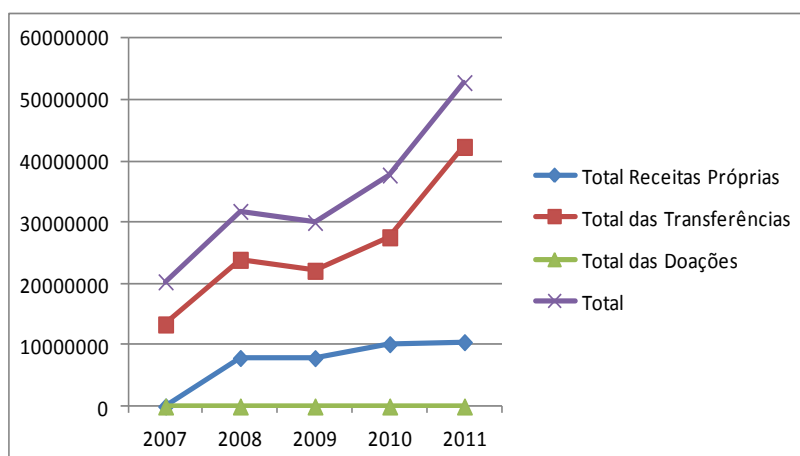
Anos	Receitas Próprias	Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	Fundo de Investimento (FIIL)	Transferências Extraordinárias	Outras Transferências de Entidades Públicas	Doações
2007	6.954.007,74	7.929.690,00	5.438.800,00	0,00	0,00	0,00
2008	7.896.595,55	12.901.087,63	6.118.594,90	4.513.782,00	375.538,44	0,00
2009	7.874.302,55	13.439.210,00	7.459.470,00	1.220.000,00	0,00	0,00
2010	10.149.027,58	16.985.695,70	10.363.470,40	79.883,75	150.670,64	0,00
2011	10.478.518,90	24.122.850,00	12.205.640,00	5.989.999,05	0,00	0,00

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Maxixe 2007-2011.

**Tabela 5. Pesos das Receitas no Total das Receitas - Município de Maxixe**

Anos	Total Receitas Próprias	Peso (%)	Total das Transferências	Peso (%)	Total das Doações	Peso (%)	Total
2007	6.954.007,74	34,2	13.368.490,00	65,8	0.00	0,0	<b>20.322.497,74</b>
2008	7.896.595,55	24,8	23.909.002,97	75,2	0.00	0,0	<b>31.805.598,52</b>
2009	7.874.302,55	26,3	22.118.680,00	73,7	0.00	0,0	<b>29.992.982,55</b>
2010	10.149.027,58	26,9	27.579.720,49	73,1	0.00	0,0	<b>37.728.748,07</b>
2011	10.478.518,90	19,8	42.318.489,05	80,2	0.00	0,0	<b>52.797.007,95</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>36.398.444,58</b>	<b>21,1</b>	<b>129.294.382,51</b>	<b>74,9</b>	<b>0.00</b>	<b>0,0</b>	<b>172.646.834,83</b>

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Maxixe 2007-2011

**Gráfico 2: Evolução das Receitas do Município de Maxixe**

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Maxixe 2007-2011

No Município de Maxixe no período em referência foi arrecadado um total de 172.646.834,83Mt, sendo 36.398.444,58Mt de receitas próprias, equivalentes a 21,1%, e 129.294.382,51Mt de transferências estatais, correspondentes 74,9% do total. Tal como sucedeu com o município de Inhambane relativamente aos valores totais, também neste município apresentam um pendor de crescimento, embora em 2009 se tenha registado um decréscimo em relação a 2008, como resultado da redução no valor das transferências efetuadas centralmente e consequentemente do seu peso no total das receitas do município no ano em referência. Se no ano anterior estas transferências foram de 23.909.002,97Mt., com um peso de 75,2%, no ano seguinte decresceu ligeiramente para 22.118.680,00Mt., correspondentes a 73,7%.

**Tabela 6. Receitas Próprias e Transferências - Município de Vilankulo**

Anos	Receitas Próprias	Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	Fundo de Investimento (FIIL)	Transferências Extraordinárias	Outras Transferências de Entidades Públicas	Doações
2007	3.693.610,00	3.400.000,00	2.619.300,00	0,00	0,00	1.224.547,50
2008	5.364.300,00	5.347.190,00	2.946.690,00	0,00	3.916.770,00	4.413.530,00
2009	4.890.220,00	5.531.600,00	2.946.690,00	184.390,00	10.692.220,00	5.334.560,00
2010	5.064.430,00	7.034.790,00	3.372.700,00	0,00	963.100,00	4.564.990,00
2011	8.282.120,00	99.938.970,08	4.830.300,00	0,00	459.950,00	1.413.131,82

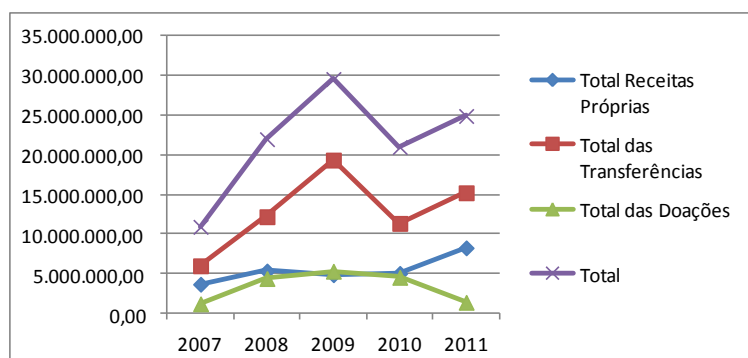
Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Vilankulo 2007-2011

**Tabela 7. Pesos das Receitas no Total das Receitas - Município de Vilankulo**

Anos	Total Receitas Próprias	Peso (%)	Total das Transferências	Peso (%)	Total das Doações	Peso (%)	Total
2007	3.693.610,00	33,8	6.019.300,00	55,0	1.224.547,50	11,2	10.937.457,50
2008	5.364.300,00	24,4	12.210.650,00	55,5	4.413.530,00	20,1	21.988.480,00
2009	4.890.220,00	16,5	19.354.900,00	65,4	5.334.560,00	18,0	29.579.680,00
2010	5.064.430,00	24,1	11.370.590,00	54,1	4.564.990,00	21,7	21.000.010,00
2011	8.282.120,00	33,2	15.229.220,00	61,1	1.413.131,82	5,7	24.914.471,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>27.294.680,00</b>	<b>25,2</b>	<b>48.955.440,00</b>	<b>45,2</b>	<b>27.294.680,00</b>	<b>15,6</b>	<b>108.420.098,50</b>

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Vilankulo 2007-2011

**Gráfico 3: Evolução das Receitas do Município de Vilankulo**



Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Vilankulo 2007-2011

O Município de Vilankulo arrecadou 108.420.098,50Mt em receitas, dos quais 27.294.680,00Mt em receitas próprias com um peso de 25,2% no total, 48.955.440,00Mt em transferências equivalentes a 45,2% e 27.294.680,00Mt relativos a 15,6% em doações. No geral a tendência dos valores totais nos municípios de Inhambane é para o crescimento. No entanto, diferentemente dos dois anteriores que se registaram quedas ligeiras de 2008 para 2009, no município de Vilankulo, foi de 2009 para 2010 que registou um abrandamento no valor total das receitas, de 29.579,680.00Mt para 21.000.010,00Mt, derivada também da redução das



transferências estatais. Em 2009 estas foram de 19.354.900,00Mt com um peso de 65,4% no valor total, em 2010 reduziu para 11.370.590,00Mt correspondentes a 54,1%.

**Tabela 8. Receitas Próprias e Transferências - Município de Massinga**

Anos	Receitas Próprias	Fundo de Compensação Autárquica (FCA)	Fundo de Investimento (FIIL)	Transferências Extraordinárias	Outras Transferências de Entidades Públicas	Doações
2010	4.405.164,87	4.391.750,00	2.635.060,00	0,00	2.476.941,13	0,00
2011	5.792.671,97	6.460.784,00	3.762.390,00	3.059.042,00	4.276.501,99	0,00

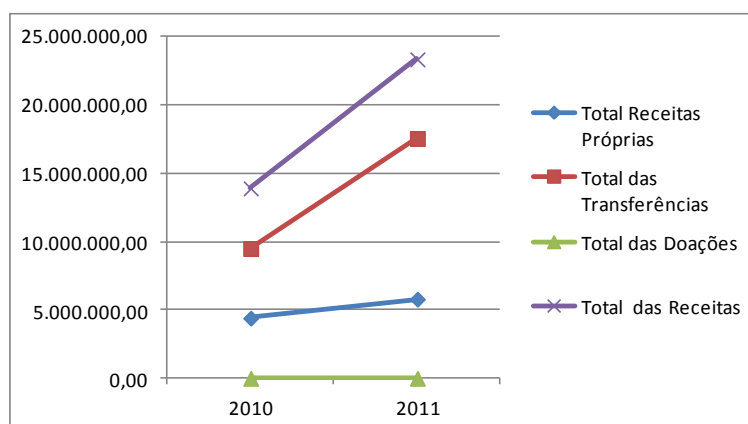
Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Massinga 2010-2011

**Tabela 9. Pesos das Receitas nos Total das Receitas - Município de Massinga**

Anos	Total Receitas Próprias	Peso (%)	Total das Transferências	Peso (%)	Total das Doações	Peso (%)	Total
2010	4.405.164,87	31,7	9.503.751,13	68,3	0,00	0,0	<b>13.908.916,00</b>
2011	5.792.671,97	24,8	17.558.717,99	75,2	0,00	0,0	<b>23.351.389,96</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>10.197.836,84</b>	<b>27,4</b>	<b>27.062.469,12</b>	<b>72,6</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>37.260.305,96</b>

Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Massinga 2010-2011

**Gráfico 4: Evolução das Receitas do Município de Massinga**



Fonte: Elaborado a partir das Contas de Gerência do Conselho Municipal de Massinga 2010-2011.

No Município de Massinga o desempenho em relação a arrecadação de receitas no período 2010-2011 foi de 37.260.305,96Mt de receita total, tendo conseguido captar 10.197.836,84Mt em receitas próprias correspondentes a 27,4% e 27.062.469,12Mt em transferências estatais equivalentes a 72,6% do total.

No geral, no concernente às receitas a partir de uma análise da evolução das receitas próprias dos municípios da Província de Inhambane, facilmente se conclui que embora as receitas próprias dos municípios apresentem uma tendência evolutiva de ano para ano, é contudo nas transferências efetuadas pelo poder central que reside a sua sustentabilidade financeira, pois as receitas próprias ainda continuam diminutas comparativamente às transferências. Como se pode depreender a partir das tabelas e gráficos acima expostos, no período entre 2007-2011 nos municípios de Inhambane, Maxixe e Vilankulo e 2010-2011 no município de Massinga, no que diz respeito às receitas nota-se uma certa evolução de ano a ano. Esta evolução significativa nas receitas provém acima de tudo das transferências do Estado, o que pressupõe que a arrecadação de receitas próprias é ainda fraca ou insignificante. Assim é claro que estes organismos necessitam alargar as suas bases ou níveis de arrecadação de receitas, embora as receitas próprias tenham registado uma evolução anual positiva. No entanto, o seu peso no total das receitas arrecadas continua a ser inferior às transferências efetuadas pelo poder central, sendo que em nenhum dos municípios chegam a atingir os 50%.

Para consubstanciar os dados acima apresentados, Hermenegilda Alexandre da Fonseca vereadora de administração e finanças, indústria e comércio no Concelho Municipal de Inhambane, refere que: *“as receitas próprias do município, resultantes da arrecadação das taxas e impostos não suportam sozinhas as despesas, sendo que a maior parte das despesas de funcionamento são suportadas pelo Fundo de Compensação Autárquica”*.

Esta ideia é corroborada por Clemente Boca, Presidente do Conselho Municipal de Massinga, quando menciona que, *“...no caso do Município de Massinga, as taxas e impostos coletados localmente não suportam as despesas (...), daí que seja imperioso que o Estado continue por enquanto a suportar as despesas de funcionamento dos municípios através das transferências efetuadas até então...”*

Ainda no contexto das receitas dos municípios em estudo, um aspeto que ressalva ao se analisar os dados acima apresentados é o facto de, dentro das transferências estatais, o FCA ser aquele que atinge peso mais acentuado em relação aos restantes em todos os anos, embora seja preciso ter em consideração o peso que o FIIL também representa.

É importante também considerar o peso da contribuição das doações efetuadas por parceiros de cooperação, sendo que no período referenciado nas tabelas acima apenas os municípios de Inhambane e Vilankulo beneficiaram de donativos externos como são os casos da Cooperação Dinamarquesa para Desenvolvimento (DANIDA), Cooperação Irlandesa, Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e Organização Holandesa de Desenvolvimento (SNV), dentre outros, que ajudaram na capacitação institucional dos municípios referidos e acima de tudo contribuíram para que os mesmos aumentassem a sua capacidade de intervenção no cumprimento dos planos municipais, suprimindo algumas lacunas relacionadas com a arrecadação de receitas. Não obstante, existem alguns desequilíbrios nesse apoio oferecido pelos parceiros de cooperação internacional, pois alguns municípios nunca se beneficiaram desse apoio, como são os casos de Maxixe e Massinga.

Segundo Orlando Massingarela, vereador de educação e cultura no município de Inhambane, *“este apoio tem sido uma contribuição valiosa, principalmente no apoio nas áreas de construção e manutenção de infraestruturas, formação e capacitação de recursos humanos e fortalecimento da capacidade institucional”*.

Para elucidar, este entrevistado referiu-se ao projeto de saneamento urbano, que abrangeu os municípios de Inhambane e Maxixe, visando o aperfeiçoamento da capacidade de gestão de resíduos sólidos e a melhoria e expansão do sistema de provimento de água desenvolvido em parceria com uma organização holandesa.

A forte dependência dos municípios em relação às transferências efetuadas pelo Governo Central pode, de certa forma, criar espaço para um comodismo por parte destes, tornando-os dependentes destas, considerando-as a principal forma de receita e consequentemente reduzindo a sua autonomia financeira e consequentemente o seu poder de decisão. Sustentamos esta ideia com base na visão de Bahl (1999) e Nguenha (2007), que defendem que enquanto parte substancial das receitas dos municípios for financiada por via das transferências fiscais dos governos centrais, estes permanecerão com uma forte influência sobre os poderes locais e suas decisões. A este ponto, acrescentar o facto de apenas dois dos quarenta e três municípios serem dirigidos por autarcas eleitos provenientes dum partido da oposição, sendo que nos restantes quarenta e um os autarcas pertencem ao mesmo partido, a Frelimo, que por outro lado domina todas assembleias municipais o que de certa forma reduz o

poder de confronto dos municípios em relação ao poder central, devido à subserviência partidária.

No entanto, a posição defendida pelo governo central é que os municípios de todo o país não negligenciem o seu próprio esforço para aumentar os níveis de coleta de receitas, de modo que a sua dependência em relação ao governo central, em matéria fiscal, seja gradualmente reduzida. Segundo a Ministra de Administração Estatal citada pelo Jornal Noticias de 22 de Setembro de 2012, para o efeito, “*os municípios deverão trabalhar arduamente para alargar a base tributária e implementar um sistema de gestão de receitas eficaz*” (Jornal Noticias, 22 de Setembro).

#### **4.3. Recursos Humanos: um dos principais dilemas**

Um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios estudados está relacionado com a falta de técnicos formados e qualificados. Quando se pretende uma organização eficiente é importante que existam não só recursos financeiros à disposição, mas também recursos humanos com uma formação adequada capazes de responder cabalmente aos desafios impostos, como é o caso específico dos municípios. Este défice de formação não diz respeito apenas à formação académica, mas também de fórum institucional, manifestado pelo fraco domínio da legislação autárquica. Realce ainda maior para a falta de técnicos qualificados e formados em matéria de coleta de receitas.

Nas autarquias abrangidas pelo presente estudo, os trabalhadores e funcionários possuem formação académica e profissional baixa, possuindo na sua maioria o nível básico ou elementar de escolaridade. Para contornar esta situação, têm sido efetuados recrutamentos de técnicos com qualificação média e superior, o que de certa forma contribui para a melhoria da qualidade do trabalho prestado pelas autarquias, embora o fator insuficiência financeira seja um fator condicionante no processo. Outro fator relacionado ainda com os recursos humanos das autarquias.

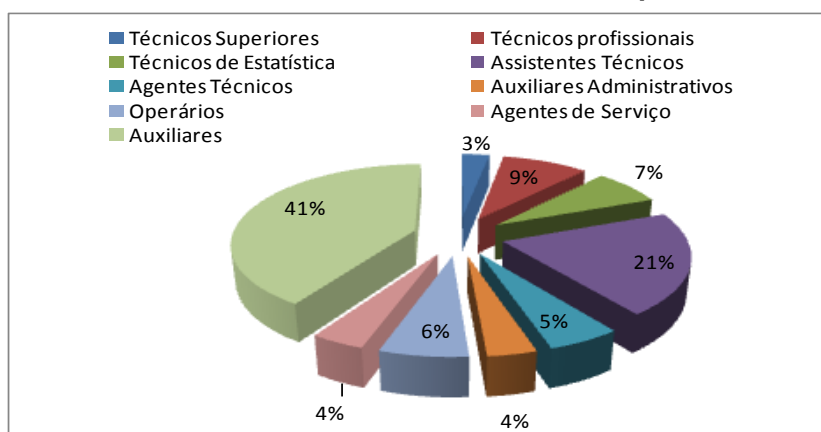
“Prevalecem igualmente os problemas relacionados com funcionários em idade de reforma que prevalecem nos seus postos de trabalho (...) e, a solução deste problema passa pela disponibilidade financeira para apoio das ações de desvinculação destes funcionários sobre os quais recai o abaixamento dos níveis de desempenho das autarquias” (ANAMM, 2009a:9).

Esta ideia é reforçada por (Chomera, 2010; Canhanga, 2009; Banco Mundial, 2009 e Carballeira e Llavina, 2011) segundo a qual, em Moçambique uma das questões fundamentais da gestão autárquica está relacionada com a debilidade dos recursos humanos. Uma gestão autárquica sustentável depende em grande medida da formação e especialização dos recursos humanos, que por ser um tipo de gestão específica, necessita de carreiras profissionais específicas por parte dos seus funcionários. Para elucidar esta constatação, Clemente Boca refere que, o Conselho Municipal de Massinga, *“carece de técnicos qualificados nas diferentes áreas de atuação municipal, desde técnicos de construção civil, urbanização e ordenamento territorial, juristas, contabilistas, etc...facto que de certa maneira condiciona o nosso desempenho...”*. Situação similar é vivida nos restantes municípios da província.

Por seu turno, Jeremias Alexandre Macubele<sup>13</sup>, Vereador para a Administração Geral, Finanças e Desenvolvimento Local no Município de Vilankulo, *“o nosso quadro de pessoal é muito pobre em termos qualitativos, (...) sentimos a necessidade de reforçar este quadro com técnicos qualificados principalmente em matéria de urbanização, bem como nas diversas áreas. O grande entrave é sem dúvida a falta de recursos financeiros para que possamos reter esses quadros, pois os que contratamos acabam rescindindo os contratos quando encontram melhores oportunidades de emprego...”*.

Nos gráficos abaixo apresentamos de forma percentual os quadros de pessoal dos municípios estudados, a partir dos quais se pode confirmar o cenário acima descrito.

**Gráfico 5. Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Inhambane**



Fonte: Departamento de Recursos Humanos do Conselho Municipal de Inhambane

<sup>13</sup> Na altura da realização da entrevista, o vereador desempenhava também a função de substituto do Presidente do Conselho Municipal que estava ausente por motivos pessoais.

Presentemente, este município possui trezentos e vinte e cinco funcionários, dentre os quais 8 tem o ensino superior (3%), vinte e cinco técnicos profissionais (8%), técnicos (6%), cinquenta e sete assistentes técnicos (19%), quinze agentes técnicos (6%), dez auxiliares administrativos (3%), doze operários (10%), onze agentes de serviço (4%), cento e treze auxiliares (43%) e dezoito operários (6%).

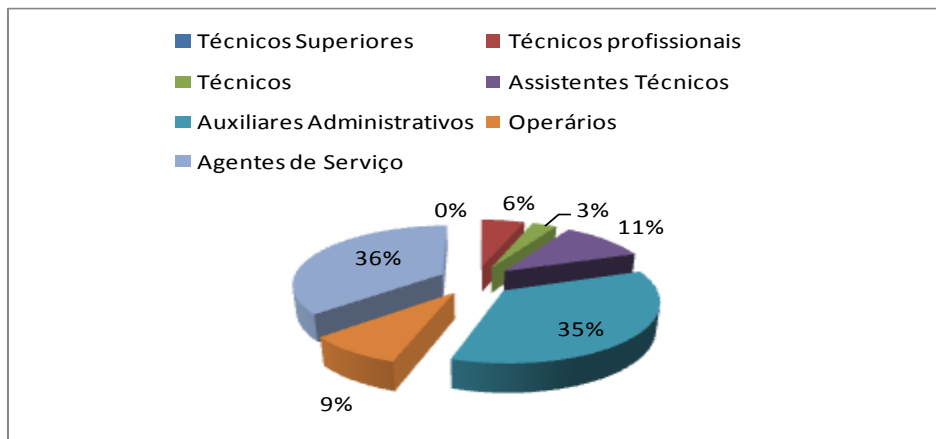
**Gráfico 6. Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Maxixe**



Fonte: Departamento de Recursos Humanos do Conselho Municipal de Maxixe

O município de Maxixe conta atualmente com cento e trinta e sete funcionários, dos quais dois possuem o nível de superior (Licenciatura) (2%), cinco técnicos profissionais (4%), dezanove técnicos (16%), vinte e quatro assistentes técnicos (20%), doze auxiliares administrativos (10%), doze operários (10%), cinco agentes de serviço (4%), trinta e três auxiliares (16%) e vinte e cinco contratados para a área de limpeza e saneamento.

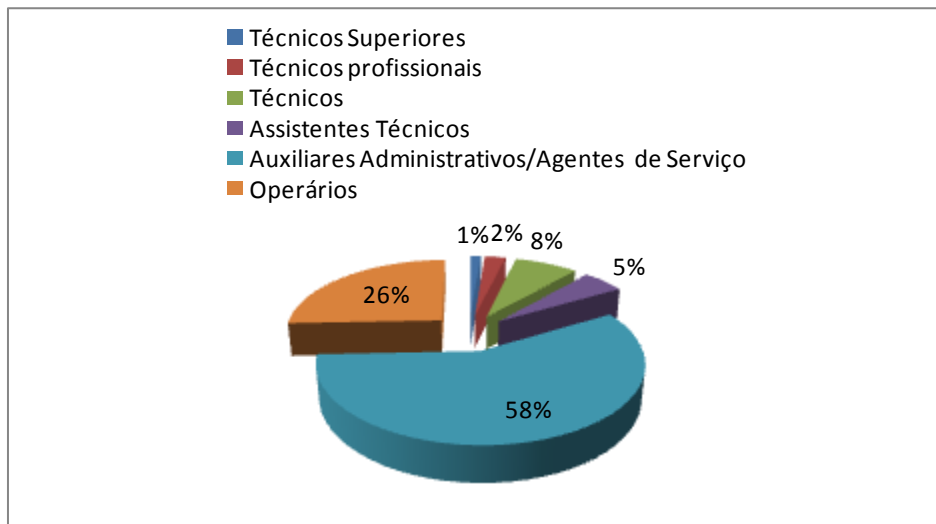
**Gráfico 7. Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Vilankulo**



Fonte: Departamento de Recursos Humanos do Conselho Municipal de Vilankulo

Vilankulo tem atualmente um universo de cento e quarenta e cinco funcionários, sendo cento e seis pertencentes ao quadro e vinte e nove contratados. Deste universo, sete são técnicos profissionais (5%), quatro técnicos (3%), catorze assistentes técnicos (10%), quarenta e cinco auxiliares administrativos (32%), onze operários (8%), quarenta e seis agentes de serviço (32%).

**Gráfico 8. Estrutura dos Recursos Humanos – Município de Massinga**



Fonte: Departamento de Recursos Humanos do Conselho Municipal de Massinga

O mais novo município da província soma presentemente setenta e oito funcionários, sendo um técnico superior (1%), dois técnicos profissionais (1%), seis técnicos (4%), quatro assistentes técnicos (3%) e os restantes sessenta e cinco distribuídos entre auxiliares administrativos e agentes de serviço (33%) e operários (47%).

Tendo como base os dados acima apresentados, pode-se comprovar que, de facto, a profissionalização e formação dos recursos humanos das autarquias em áreas específicas e diretamente relacionadas com a gestão autárquica afigura-se urgente. Para um Poder Local eficiente e eficaz devem ser implementadas ações tendentes a melhorar a situação dos recursos humanos. De acordo com o Banco Mundial (2009) *“o sucesso do desenvolvimento autárquico só é possível com organizações sólidas a nível local e isso depende também da qualidade do pessoal”* (Banco Mundial, 2009: 279).

Deste modo, a falta de técnicos especialistas é um dos principais dilemas enfrentados pelos municípios abrangidos pelo estudo e, segundo os nossos entrevistados, existe uma necessidade de se recrutar quadros com formação superior. Contudo, este desejo é limitado pelas condições salariais oferecidas no sector público.



#### **4.4. Relacionamento entre os Órgãos Locais do Estado e os Municípios**

De acordo com a Lei n.º8/2003 art.º 9 (Lei dos Órgãos Locais do Estado - LOLE), estes devem respeitar a autonomia, as atribuições e competências das autarquias locais. Assim sendo, exige-se que estes coordenem os seus planos, programas e ações com os Órgãos das Autarquias Locais, visando a prossecução harmoniosa das suas atribuições e competências. Segundo enfatiza a Lei n.º 2/97, “a prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeita a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e o Estado”. (Lei n.º2/97 artº.6)

O relacionamento entre o Estado e as Autarquias é sustentado por um Representante do Estado em cada jurisdição municipal. Nas autarquias de cidades, estes são designados por Representantes do Estado no Município e nos municípios de vilas esta função é desempenhada pelo Administrador do distrito respetivo. Neste contexto, em Inhambane existem dois Representantes do Estado, um no município de Inhambane e outro no Município da Maxixe sendo que os restantes são municípios de vilas, mormente Vilankulo e Massinga.

Embora este relacionamento esteja regulamentado por lei (Dec.-Lei n.º65/2003), esta coabitação chegou a gerar situações de conflitualidade. Estes conflitos resultavam da falta de clareza em relação ao exercício da autoridade superior. Segundo alguns dos entrevistados, houve alguma tentativa de usurpação de competências por parte das Representações do Estado nos municípios, resultante da falta de clareza nas normas, pois criava espaços para a sobreposição de tarefas. Na sua maioria, estes casos foram dirimidos com a intervenção do governo central.

Ainda neste contexto, é necessário ter em consideração a confusão que este dualismo de poder cria nos próprios municípios. Embora exista um conhecimento razoável sobre os órgãos locais entre os habitantes dos municípios, isto não significa que os munícipes atribuam o mesmo grau de importância. Se nos municípios de cidades (Inhambane e Maxixe), os Representantes de Estado iniciaram as suas funções em 2007, nove anos após a criação dos primeiros municípios, onde certamente o poder ou a autoridade dos Presidentes dos Conselhos municipais já estava minimamente consolidado, no lado oposto, nos municípios de vila (Vilankulo e Massinga) o processo foi no sentido inverso, pois a autoridade dos administradores estava fundada desde a independência do país.

Isso cria uma situação especial de conflito devido à sobreposição de níveis administrativos e à coexistência de duas áreas de responsabilidade e competência. Esta convivência complicada de sistemas paralelos de administração territorial local e governo central desconcentrado em algum momento dificulta a plena implementação da descentralização, principalmente nos municípios onde os seus territórios colidem com as áreas de responsabilidade dos Distritos.

Assim, há uma necessidade de se promover maior colaboração e coordenação entre estas duas estruturas, a nível de habilidades e recursos, principalmente no que se refere ao planeamento das atividades como forma de garantir uma boa integração dos seus objetivos, se tivermos em consideração que ambas têm como finalidade a provisão de bens e serviços para os cidadãos que vivem no seu território. Isto seria possível através da complementaridade e integração entre a administração municipal, distrital e porventura provincial, no processo de elaboração dos Planos Estratégicos dos Municípios e os Planos Quinquenais dos Municípios em consonância com os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distritais e o Plano Económico e Social da Província.

#### **4.5. Colaboração entre os Municípios de Inhambane: será que realmente existe?**

Para a análise da colaboração entre os municípios de Inhambane, foram tomadas em consideração as definições do conceito sugeridas por Winer e Ray (1994) e Thomson et al., (2007) que, de forma resumida, veem na colaboração uma relação bem definida e com benefícios mútuos entre duas ou mais organizações, visando alcançar resultados que são pouco viáveis de obter de forma isolada. Para que essa colaboração seja efetiva, alguns pressupostos devem ser definidos entre os intervenientes, principalmente no que se refere ao objetivo que se pretende alcançar, e os meios e os mecanismos a adotar para que isso aconteça.

Como foi referido ao longo do trabalho, os municípios moçambicanos no geral e de Inhambane em particular apresentam problemas comuns e juntar este facto, o processo de municipalização é ainda recente, embora seja de consenso que grandes progressos foram registados. Durante a realização das entrevistas para o presente trabalho, quando questionados sobre se os municípios da província colaboram entre si ou não, os entrevistados responderam afirmativamente. Mas uma análise mais exaustiva, tendo em conta a forma como o processo é desenvolvido, facilmente permite concluir que, tomando em consideração as definições do conceito, não estamos perante uma colaboração.

Várias são as razões que nos levam a chegar a esse posicionamento, contudo se destacam: (i) a ausência de objetivos ou projetos conjuntos; (ii) não há uma definição clara sobre os moldes em que a colaboração deve decorrer, desde a ausência duma calendarização de encontros entre os municípios, falta de definição de objetivos comuns ou a ausência de plano de criação duma estrutura ou plataforma bem definida entre os quatro municípios, com uma liderança, compromissos e metas compartilhadas, partilha de recursos, entre outros, visando a resolução de problemas que lhes são comuns, ou com o objetivo de garantir uma melhor prestação dos serviços aos seus munícipes e fundamentalmente (iii) a inexistência duma estrutura onde esta colaboração devia ser definida e operacionalizada.

O que acontece na realidade não consideráramos colaboração, sendo que os municípios de forma isolada vão partilhando experiências governativas de diversas formas, através de visitas e de trocas de experiências, ou realização de reuniões esporádicas envolvendo na maioria dos casos, os respetivos Presidentes, Vereadores e, em menor grau, os funcionários. Destas

reuniões raramente ou nunca resultam actas, ou um comprometimento em relação a partilha de recursos ou idealização ou conceção de projetos participados

De acordo com Jeremias Alexandre Macubele, “*não podemos falar em colaboração, embora existam contactos formais entre os municípios, seja por via de reuniões ou por telefone entre os respectivos presidentes ou outros membros dos Concelhos (...). Contudo, estes contactos visam, em muitos casos, a partilha de algumas experiências entre nós, ou a concertação de posições em vésperas de reuniões da ANAMM, ou simplesmente para a formulação de convites quando se trata de datas comemorativas dos municípios*”.

Esta realidade é ainda elucidada pela ausência de memorandos de entendimento ou acordos. Portanto, é evidente a ausência duma estrutura ou plataforma comum de ação entre os municípios.

Como foi referido, quando questionados sobre se os municípios colaboravam ou não, os nossos entrevistados foram unânimes em responder que os municípios onde estão vinculados colaboram com os restantes da província. A ideia que os entrevistados têm do conceito de colaboração é totalmente diferente da discutida no presente estudo. A percepção com que ficamos é que para estes, as simples trocas de informações sejam elas formais ou informais e visitas de trocas de experiências já constituem por si o desenvolvimento duma colaboração.

**Tabela 10. Respostas sobre a avaliação ou classificação da avaliação**

Resposta	Quantidade	%
Má	0	0%
Boa	18	90%
Excelente	2	10%
TOTAL	20	100%

Quando questionados sobre como avaliavam a colaboração entre os quatro municípios da província, nenhum dos entrevistados considerou a como má, dezoito correspondeste a 90% avaliam como sendo Boa e dois equivalentes a 10% consideram-na Excelente.

Tabela 11. Respostas sobre a caracterização da colaboração

Resposta	Quantidade	%
Formal	8	40%
Informal	11	55%
Formal/Informal	1	15%
TOTAL	20	100%

Esta questão necessita antes duma clarificação prévia dos conceitos formal e informal. No contexto do presente estudo, tratamos por formal quando estamos perante relacionamentos devidamente planeados, com canais de comunicação bem definidos, como ofícios, reuniões programadas e que obedecem a um calendário previamente concebido e quando destas resultam memorandos de entendimentos, actas ou protocolos. Por colaboração informal entendemos quando os relacionamentos são feitos despidos de quaisquer formalismos e acontecem quando convém. Assim, oito entrevistados correspondentes a 40% veem como contactos formais, onze a 55% consideram estes relacionamentos como sendo informais e, sendo 1 equivalente a 15% considera que são usadas as duas vias.

**Tabela 12. Respostas sobre, de quem parte a iniciativa colaborativa**

Resposta	Quantidade	%
Presidentes	16	82%
Vereadores	3	15%
Directores dos Serviços	1	3%
Funcionários	0	0%
TOTAL	20	100%

No que se refere ao papel ou a iniciativa, as respostas foram bem mais concludentes, pois dezasseis correspondentes a 82% afirmaram que parte dos Presidentes dos Conselhos Municipais, três equivalentes a 15% acha que parte dos vereadores e um igual a 3% dos Directores dos serviços. Os funcionários, parte importante do funcionamento destas organizações não apresentam iniciativas. O que vem provar a necessidade de ter nestas organizações colaboradores especialistas nas diversas áreas. Está-se perante uma simples partilha de informação quando necessário, e a mesma é feita acima de tudo pelo topo da hierarquia.

**Tabela 13. Respostas sobre o meio de comunicação frequentemente usado**

Resposta	Quantidade	%
Reunião	4	20%
Telefone	15	76%
Ofício	1	4%
Outras	0	0%
TOTAL	20	100%

Quando questionados sobre o meio que mais usam na comunicação com os outros municípios, quinze (76%) referiram o telefone, quatro (20%) às reuniões, uns (4%) os ofícios e 0% outros. Normalmente as reuniões são usadas para a concertação de posições em vésperas de encontros conjuntos com outras estruturas, por exemplo, reuniões organizadas pela Associação Nacional de Municípios, Reuniões Nacionais dos Municípios (organizadas normalmente pelo Ministério da Administração Estatal), com parceiros estrangeiros de cooperação e outros. Os ofícios são usados normalmente para formalizar contactos efetuados telefonicamente, principalmente quando visem a deslocação de membros ou funcionários dum município para outro em visitas de troca de experiências.

**Tabela 14. Respostas sobre existência de projectos comuns**

Resposta	Concebidos	Executados	Em Execução	%
	Quantidade			
Sim	0	0	0	0%
Não	0	20	20	100%
TOTAL	0	20	20	100%

Esta é uma das questões chave que fundamentam a conclusão de que se está perante um processo de colaboração, segundo as abordagens dos estudiosos deste conceito (Mattessich, et al., 2001; Winer e Ray 1994, e Thomson et al., 2007). A ideia subjacente ao processo de colaboração é exatamente a partilha de recursos entre os parceiros envolvidos na estrutura colaborativa, e que dessa partilha resultam *outputs*, que podem ser de formas diferenciadas, como bens e serviços, infraestruturas, entre outros. Neste caso em concreto nada disso acontece, daí que a conclusão é de que está-se perante um contexto de partilha de experiências e informações entre os municípios em estudo e não necessariamente a um processo colaborativo, pois não existe nenhum projeto conjunto entre eles, quer por via de conceção e

muito menos em execução. As respostas à questão acima levantada foram bastante conclusivas, com 100% dos entrevistados a responderem que não.

#### 4.6. Conclusões e recomendações para a promoção da colaboração intermunicipal

Como foi referido no presente estudo, alguns dos estudiosos da colaboração Mattessich, et al., (2001) apresentam duas categorias e vinte fatores, essenciais para que se estabeleça uma colaboração com sucesso, nomeadamente:

**Quadro 3. Categorias e fatores da colaboração**

<b>Categorias</b>	<b>Fatores</b>
<i>Ambiente</i>	História de colaboração ou cooperação na comunidade;
	Clima político e social favorável;
<i>Membros</i>	Respeito mútuo, compreensão, confiança;
	<i>Cross section</i> entre os membros;
	Membros devem ver a colaboração como seu interesse próprio;
	Capacidade de se comprometer;
<i>Processo e Estrutura</i>	Os membros devem compartilhar a participação no processo e no resultado;
	Múltiplas camadas de participação;
	Flexibilidade;
	Desenvolvimento de papéis claros e as orientações políticas;
	Adaptabilidade;
	Ritmo adequado de desenvolvimento;
<i>Comunicação</i>	Comunicação aberta e frequente;
	Estabelecer relações informais e ligações de comunicação;
<i>Propósito</i>	Metas e objetivos concretos atingíveis;
	Visão partilhada;
	Propósito único;
<i>Recursos</i>	Fundos, pessoal, materiais e tempo suficientes;
	Liderança hábil.

Fonte: Adaptado de Mattessich et al (2001).

Para estes autores, a colaboração é um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objetivo de atingir objetivos comuns. Este relacionamento inclui um empenho conjunto; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura; bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada; prestação de contas; e ainda a partilha de recompensas.



Hudson (1990) identifica cinco barreiras principais que podem surgir quando as organizações tentam trabalhar juntas, nomeadamente:

- Políticas - as organizações podem estar sujeitas a diferentes tipos de controlo e de responsabilidade pública;
- Financeiras – organizações podem ser financiadas de formas diferentes;
- Organizacionais – diferentes estruturas formais e procedimentos administrativos;
- Planeamento – diferentes níveis de procura de recursos e perceções diferentes sobre quais são os problemas mais urgentes.

Analisando a situação dos municípios estudados, tomando em consideração modelo de processo colaborativo avançado por Mattessich et al., (2001), facilmente se conclui que os pilares avançados para que se estabeleça uma colaboração com sucesso, ainda não estão devidamente explorados e desenvolvidos. Em contrapartida, partindo da visão apresentada por Hudson (1990), pode-se concluir que existem condições para o desenvolvimento duma colaboração efetiva, pois:

1. Politicamente, os presidentes são provenientes do mesmo partido político e detêm maiorias absolutas nas respectivas assembleias municipais e o partido é o mesmo que dirige o governo central. Portanto, obedecem a um mesmo comando político;
2. Similaridades nas formas de financiamento, sendo que todos dependem em grande medida das transferências efetuadas pelo governo central;
3. Em termos organizacionais, estas instituições têm procedimentos administrativos e estruturas formais definidas pelos mesmos dispositivos legais, que regulam o seu funcionamento, nomeadamente a Lei das Autarquias.

Contudo, aspetos específicos devem ser aprimorados para que a colaboração se concretize entre os municípios. Um aspeto fundamental para incrementação desta colaboração é a existência de uma plataforma onde seriam discutidos todos os aspetos inerentes a uma futura relação de colaboração entre eles.

Apesar da existência da ANAMM criada em Outubro de 2004, sete anos após a criação das primeiras autarquias, a colaboração ainda não ocorre de forma efetiva. Segundo os seus Estatutos a Associação tem como principal objetivo a promoção da cooperação e solidariedade

entre as autarquias locais, defesa dos seus direitos, e a dignificação e representação do Poder Local. Como objetivos específicos: (a) Representação das autarquias perante os órgãos de soberania, organizações nacionais, internacionais e demais poderes estabelecidos; (b) Realização de estudos e projetos sobre assuntos relevantes para o poder autárquico; (c) Criação e manutenção de serviços de consultoria e assessoria técnico-jurídica destinada aos seus membros; (d) O desenvolvimento de ações de informação aos munícipes e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local; (e) A troca de experiências e informações de natureza técnico-jurídica destinada aos seus membros, dentre outros (ANAMM, 2009b).

Mesmo esta aglutinando todos os municípios moçambicanos e sendo um interlocutor válido com o governo central, a sua presença institucional e poder de incidência é ainda baixo (Carballeira e Llavina, 2011). Dados colhidos durante o trabalho de campo, permitem-nos também chegar à mesma conclusão, pois segundo os nossos entrevistados, as principais ações a nível local foram apoio na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento dos municípios; no âmbito da capacitação institucional, a assinatura de convénio com a Universidade Pedagógica, visando a formação profissional dos funcionários municipais e a orientação de alguns cursos de capacitação em matéria de legislação autárquica para os Presidentes, membros das assembleias e conselhos municipais, e para funcionários.

É importante frisar que, de acordo com os nossos entrevistados, a ANAMM tem tido um papel bastante relevante no encaminhamento dos problemas dos municípios para o governo central. Para estes, as relações intermunicipais sob a égide desta agremiação têm tido impacto positivo e reconhecem-na como o mecanismo ideal para o desenvolvimento destas relações. Carballeira e Llavina (2011) realçam a participação da ANAMM nos processos referentes ao poder local, como Conselhos interministeriais e o facto de a agremiação ser membro integrante da consulta para a elaboração da Estratégia Nacional de Descentralização<sup>14</sup>.

Tendo em consideração as dimensões geográficas do país, para que a ANAMM consiga garantir maior cobertura no seu apoio e assistência técnica aos seus filiados, é recomendável que esta se fragmente em estruturas regionais (ex.: Sul, Centro e Norte), como forma de garantir maior apoio a todos municípios, principalmente aos que se localizam distantes da capital.

---

<sup>14</sup> A Estratégia Nacional de Descentralização visa fundamentalmente clarificar as funções que os governos provinciais e os órgãos das administrações distritais partilham com os municípios.

Estas teriam que ser eficientes e eficazes, para não sobrecarregarem a sede, devendo apoiar-se basicamente em estruturas existentes e nos recursos humanos dos municípios da área em questão. Portanto, afigura-se importante a criação por parte dos municípios de Inhambane duma estrutura local, onde serão estabelecidos e definidos os termos referentes a uma futura colaboração.

Por outro lado, deve ser intensificada a troca de experiências e intercâmbios entre estes municípios e não só, mas também com outros municípios nacionais e estrangeiros. Estes últimos poderão oferecer outras perspectivas e particularidades no que se refere ao contexto e evolução do processo de descentralização, principalmente os municípios com experiência de participação em estruturas colaborativas. A troca de experiências é uma modalidade com excelentes benefícios, onde aprendem uns com os outros as melhores práticas e sucessos, bem como os erros cometidos. No caso particular dos municípios de Inhambane, esta modalidade pode revelar-se fundamental, pois apesar de terem perfis diferentes, sendo uns municípios de cidades e outros de vila e uns mais desenvolvidos que outros, partilham o mesmo contexto. Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que a troca de experiências entre os municípios é a melhor maneira de reforçar as capacidades das suas instituições, daí que o seu interesse participar em intercâmbios visando desenvolver as suas capacidades e competências.

As transformações a que está sujeita a governação local atualmente, suscitam reflexão sobre a formação do pessoal dos municípios, pois esta deve ir para além das questões relacionadas com a eficiência e a economia, abarcando áreas que permitam aos técnicos estabelecer a ligação entre os vários atores locais e os cidadãos (Araújo, 2003). No caso moçambicano, a falta de treino ou baixa formação, não afeta apenas os funcionários mas também o pessoal eleito, que tem um perfil mais político do que técnico (Carralheira e Llavina, 2011).

A colaboração exige uma liderança hábil (Mattessich, et al., 2001; Pirani e Sitko, 2008), daí a necessidade de maior formação e preparação dos dirigentes municipais em matérias de gestão autárquica e desenvolvimento de habilidades de colaboração e partilha de informação.

Como ficou patente, uma das principais debilidades dos municípios moçambicanos, aliada a insuficiências financeiras, é sem dúvida a baixa formação dos seus funcionários, o que certamente afeta as capacidades de planificação, administração e gestão dos municípios, afetando consequentemente a prestação de serviços aos munícipes. Daí que, por um lado,

devem ser concebidos planos de formação dos funcionários em áreas prioritárias e, por outro, existe a necessidade de se encontrarem meios que agilizem ou facilitem a contratação e retenção de especialistas para áreas pilares no funcionamento dos municípios. Uma boa colaboração é feita também de recursos humanos suficientes e capazes.

## BIBLIOGRAFIA

Abrahamsson, Hans, e Nilsson, Anders. 1994. *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o Período (1974-1992)*. Maputo: CEEI-ISRI.

AFRIMAP/OPEN SOCIETY INICIATIVE FOR AFRICA, 2009. *Moçambique: Democracia e participação política*. London: Afrimap/Open Society Initiative for Africa.

ANAMM. 2009a. *Perfil das primeiras 33 autarquias de Moçambique*. Maputo: ANAMM.

ANAMM. 2009b. *Plano Estratégico da ANAMM 2010-2014*. Maputo: ANAMM. (2º Draft). Consultado em 18/11/2011, disponível em <http://anamm.org.mz>.

ANAMM. *Estatutos da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique*. [Disponível em Consultado em 18/11/2011, disponível em <http://anamm.org.mz>].

Andersen, Pernille T. et al. 2010. "Municipalities Collaborating in Public Health: The Danish Smoking prevention and Cessatio Partnership". *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 7: 3954-3971.

Araújo, Joaquim F. F. E. 2003. *A governação local e os novos desafios*. Fórum de gestão e administração pública, 2, Mirandela, "Fórum de Gestão e Administração Pública. Consultado em 10/11/2011, disponível em <http://hdl.handle.net/1822/3303>]m.

Bahl, Roy W. 1999. *Descentralização fiscal: Uma perspectiva Mundial*. Consultado em 01/11/2011 disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/...financas/CFP2/CFP\\_n2\\_art3.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/...financas/CFP2/CFP_n2_art3.pdf)

Banco Mundial. 2009. *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*. (Em dois Volumes) Volume I: Síntese. Relatório No: 47876-MZ. Banco Mundial.

Brito, Luís de. 2008. *Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique*. Maputo: Instituto de Estudos Económicos e Sociais (IESE). Discussion Paper n.º 04/2008. Comunicação apresentada à Conferência "Pensar a República: Estado, governo e contrato social em África", Bordeaux, 3 a 5 de Setembro de 2008.

Brue, Stanley L. 2005. *História do Pensamento Económico*. Tradução da 6ª ed. São Paulo: Thomson.

Calengo, André J. 2002. "O Pacote Autárquico". In: Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2002. *Workshop a cobertura jornalística do processo de descentralização*. Maputo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, pp. 12-13.

Campomar, Marcos C. 1991. Do uso do "estudo de caso" em pesquisas para e dissertações e teses em administração. In: *Revista de Administração*, (26) 3:95-97.

Canhanga, Nobre J. V. 2009. *Descentralização Fiscal, Transferências inter-governamentais e Dinâmicas da pobreza nas Autarquias Locais*. Maputo: IESE. Comunicação submetida no âmbito da Conferência sobre "Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique" organizada pelo "IESE".

Carballeira, Teresa; Llavina, Núria G. 2011. *Lineamientos, Propuestas y Herramientas prácticas de cooperación municipales en Mozambique*. Sem Local: Musol (Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional).

Chichava, José. 2003. "Organização e Estratégias de Capacitação dos Governos Locais: Experiências e Desafios". In: Macuane, José J. e Weimer, Bernhard (eds.). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*. Maputo: MAE & Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação.

Chomera, Lucas J. 2010. "Lições Aprendidas com o Processo de Autarcização no Âmbito da Reforma Administrativa em Moçambique". In: MAE. 2010. *Brochura da VII Reunião Nacional dos Municípios*. Maputo: MAE.

Cistac, Gilles. 2001. *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária.

Cistac, Gilles. 2012. *Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local*. Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa, Abril de 2012, "Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa".

Cohen, Dov; Crabtree, Benjamin F. 2006. *Qualitative Research Guidelines Project*. July 2006. Consultado em 12/10/2011, disponível em: <http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.htm>.

Cordeiro, Silvério S. B. 2008. *Estruturas organizacionais emergentes de Parcerias Público-Privadas*. Tese de Doutoramento em Ciências da Administração. Universidade do Minho: Braga, 265 págs.

Cruz, Maria do C. M. T. (s.d.). *Cooperação intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista*. Consultado em

30/09/2011, disponível em  
[[http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1\\_Carminha.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1_Carminha.pdf)].

Cureneia, Aiuba. 2001. The process of decentralization and local governance in Mozambique: Experiences and lessons learnt. Cape Town.

Dacin, Tina M.; Goodstein, Jerry; Scott, Richard W. 2002. "Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum". *The Academy of Management Journal*, 45, (1), 43-56.

DiMaggio, Paul J; Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48, (2) (April), 147-160.

Einbinder, Susan D; Robertson, Peter J; Vuckovic, G; Patti, Rino J. 2000. "Interorganizational collaboration in social service organizations: A study of the prerequisites to success". *Journal of Children and Poverty*, 6 (2), 119-140.

Farashahi, Mehdi. 2003. *Institutionalization process within organizations: A multilevel analysis of two functional activities of Airlines in developing country*. Tese de Doutorado em Administração. John Molson Business School: Montreal, 303 pgs.

Faria, Fernanda, e Chichava, Ana. 1999. *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. (Documento de reflexão ECDPM 12). Maastricht: ECDPM.

GRAHAM, Andrew. 2010. *Como escrever e usar estudos de caso para o ensino e aprendizagem no setor público*. Brasília: ENAP. Consultado em 12/04/2012, disponível em: [http://casoteca.enap.gov.br/attachments/article/4/Separatta\\_cap3.pdf](http://casoteca.enap.gov.br/attachments/article/4/Separatta_cap3.pdf).

Hancock, Beverley. 1998. *Trent Focus for Research and Development in Care: Primary Health An Introduction to Qualitative Research*. Trent Focus.

Hudson, Bob. 1990. "Yes, but will it work?". *The Health Service Journal*, 100 (5186), 169-170.

INE. 2010. *Estatística do Distrito de Cidade de Inhambane*. Maputo: INE.

INE. 2010. *Estatística do Distrito de Cidade de Maxixe*. Maputo: INE.

Jornal Noticias. Edição de 22 de Setembro de 2012. Maputo.

Linden, R. 2002. *Working across boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofits Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

London, Scott. 1995. *Collaboration and community*. A Report prepared for the Pew Partnership for Civic Change. Consultado em 13/04/2012, disponível em: <http://www.scottlondon.com/reports/collaboration.pdf>.

Machado-da-Silva, Clóvis L.; Gonçalves, S.A. 2007. "Nota Técnica: a Teoria Institucional". In: Clegg, S. R.; Hardy, C.; Nord, W.R. (orgs.) *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas. Vol. 1.

Ministério da Administração Estatal. 2002. *Folha informativa dos Municípios II*. Maputo: MAE/Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico.

Maluleque, Marinela F. 2011. *Análise da Evolução das Receitas do Município da Matola (2005-2008)*. Trabalho de Final de Curso, Licenciatura em Administração Pública. Universidade Eduardo Mondlane.

March, James G; Olsen, Johan P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*. Vol 78. Pp 734-749.

Mathers, N., Fox, N and Hunn, A. 1998. *Trent Focus Research and development in Primary Health Care: Using Interviews in a Research Project*. University of Sheffield (updated 2002).

Mattessich, Paul W.; Murray-Close, Marta and Monsey, Barbara R. 2001. *Collaboration: What Make it Work*. 2ed. St. Paul, Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.

McGuire, Michael. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administration Review*. 66. Special Issue. Pp. 33-43.

Ngwenha, Eduardo J. 2007. *Descentralização de poder e seus reflexos na gestão tributária: Uma análise da autonomia tributária das autarquias locais*. Maputo: Cooperação Suíça.

Parkison, Carolyn. 2008. *Building successful collaborations: a guide to collaboration among non-profit agencies and between non-profit agencies and businesses*. Cambridge: Cambridge & North Dumfries Community Foundation.

Philips, Nelson; Lawrence, Thomas B.; Hardy Cynthia. 2000. "Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields". *Journal of Management Studies*, 37(1), 23-42.



Pirani, Judith A. Sitko, Toby D. 2008. "Happy families, Good Fences, and winning IT collaborations". Educause - Center for Applied Research: *Research Bulletin*. Volume 2008 (15): 2-14.

Ribeiro e Silva, Nuno M. C. 2006. *A cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: O caso do distrito de Braga*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga. Universidade do Minho.

Rocha, Carlos V; Faria, Carlos A. P. F. 2004. *Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil*. Coimbra: Universidade de Coimbra. Comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Africano-Brasileiro de Ciências Sociais.

Rosário, Domingos do. 2011. "Descentralização em contexto de Partido Dominante". In: IESE. 2011. *Desafios para Moçambique*. IESE: Maputo.

Scott, Craig R; Lewis, Laurie K; D'Urso, Scott C. 2005. "Sowing the Seeds of Interorganizational Collaboration: A Case Study of Listserv Use in a Community of Homeless Service Providers". Paper presented to the Organizational Communication Division, 2005 Annual Conference of the National Communication Association, Boston, MA.

Scott, Richard W. 1987. "The Adolescence of Institutional Theory". *Administrative Science Quarterly*, 32 (4): 493-511.

Scott, Richard W. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, Richard W. 2004. "Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program". In: Smith, Ken G.; e Hitt, Michael A., eds. *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. Oxford: Oxford University Press.

Selznick, Philip. 1996. "Institutionalism Old and New". *Administrative Science Quarterly*, 41, (2):270-277.

Smith, Deming K. 2007. *Colaboração intermunicipal por meio de agrupamento forçado: um resumo das experiências recentes em Toronto e Montreal*. Consultado em 10/10/2011, disponível em: [http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/Inter-municipal\\_Collab-Toronto\\_Montreal-Smith-Oct2007-POR.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/Inter-municipal_Collab-Toronto_Montreal-Smith-Oct2007-POR.pdf).

Soiri, Lina. 1999. *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. (Document de réflexion ECDPM 13). Maastricht: ECDPM.

Thomson, Ann M; Perry, James L. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review*. 66 (Special issue): 20-32.

Thomson, Ann M; Perry, James L; Miller, Theodore K. 2007. "Conceptualizing and Measuring Collaboration". *Journal of Public Administration Research and Theory*,1:1-34.

Valá, Salim. 2008."Descentralização e Desenvolvimento sustentável no Moçambique Rural". In: Cistac, Gilles; Chiziane, Eduardo. 2008. *10 Anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente*. Maputo: FD-NEAD/Universidade Eduardo Mondlane.

Winer, Michael; Ray, Karen. 1994. *Collaboration handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.

### **Legislação**

Constituição da República de Moçambique. 2004. Maputo: Imprensa Nacional.

Decreto-Lei n.º 63/2008 de 30 de Dezembro. *Aprova o Código Tributário Autárquico*. Maputo, 2008.

Lei n.º 3/1994 de 13 de Setembro. *Cria a o quadro legal e institucional de reforma dos órgãos locais*. Maputo, 1994.

Lei n.º 2/1997 de 18 de Fevereiro. *Estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais*. Maputo, 1997.

Lei n.º 8/2003 de 19 de Maio. *Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade*. Maputo, 2003.

Decreto-Lei n.º 65/2003 de 31 de Dezembro. *Designa o representante da administração do Estado nas circunscrições territoriais cuja área coincide total ou parcialmente com a autarquia local*. Maputo, 2003.

Decreto-Lei n.º 33/2006 de 30 de Agosto. *Estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais*. Maputo, 2006.

Lei n.º 1/2008 de 16 de Janeiro. *Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico*. Maputo, 2008.

## ANEXOS

## **ANEXO 1. GUIÃO SEMI-DIRECTO SOBRE A COLABORAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA DE INHAMBANE**

Identificação do entrevistado (nome, categoria):

1. Que abordagem faz em relação ao processo de autarcização em Moçambique volvidos 13 anos?
2. Quais tem sido os principais problemas e obstáculos enfrentados pelo município no seu funcionamento?
3. Quais são as principais fontes de receitas do município? Estas conseguem suportar com as despesas ou acha que deve existir outras fontes?
4. Tendo em conta que as atribuições dos municípios serão acrescidas conforme estipula o Decreto 33/2006 acha que os municípios estão em condições de responder cabalmente as mesmas?
5. O município tem mantido colaboração com os outros municípios da província? Se sim quais?
6. Como é que caracteriza e de forma(s) é feita essa colaboração, formal ou informal?
7. Quando é que começou? O que motivou e de quem partiu a iniciativa?
8. Com qual ou quais as áreas em que essa colaboração é mais estreita ou frequente? Existe alguma razão específica?
9. Quais são os principais intervenientes no processo?
  - a) Os Presidentes dos municípios?
  - b) Os vereadores?
  - c) Os Directores dos serviços urbanos?
  - d) Os funcionários?
  - e) Outros.
10. Qual a forma de comunicação mais frequente no processo?
  - a) Ofício
  - b) Fax
  - c) Telefone
  - d) Reunião
  - e) Outras
11. Essa colaboração tem estimulado a realização de actividades e projectos conjuntos? Se sim que actividades ou projectos foram realizados ou tem sido realizados?
12. Em que áreas ou domínios tem sido mais frequentes?

- a) Educação
- b) Cultura e do desporto
- c) Emprego e da formação profissional
- d) Infra-estruturas
- e) Administração
- f) Saúde
- g) Ambiente
- h) Outras

13. Que reflexos têm essas actividades de colaboração no município?

### **Específicas para o município instituído em 2008 (Massinga)**

1. Embora tenham passado poucos anos, que avaliação faz sobre o processo?
2. Tendo em conta que o município foi recentemente instituído, pode nos referir sobre de que forma tem colaborado com os municípios mais antigos ou da ANAMM?
3. Que tipo de apoio tem recebido?
4. O município tem em perspectiva algum projecto conjunto com os restantes municípios? Se sim quais?

### **Sobre ANAMM (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique)**

1. O município está filiado na ANAMM? Desde quando?
2. O que motivou a filiação?
3. Como avalia o seu funcionamento da ANAMM, e que impacto que acha que teve ou tem para os municípios no geral e para o seu em particular? Fundamente.
4. Pode referir algumas actividades ou projectos desenvolvidos no(s) município(s) que tenha sido projectado pela ANAMM? Qual acha que foi o seu impacto?

### **Relação entre o poder central e poder local**

1. Como caracteriza o relacionamento dos órgãos locais do Estado (Representações do Estado no Município) e as Autarquias?
2. Na sua opinião acha que existe alguma sobreposição de poder entre os níveis central (Estado) e o local (Autarquia)? Se sim, como é ela se caracteriza?

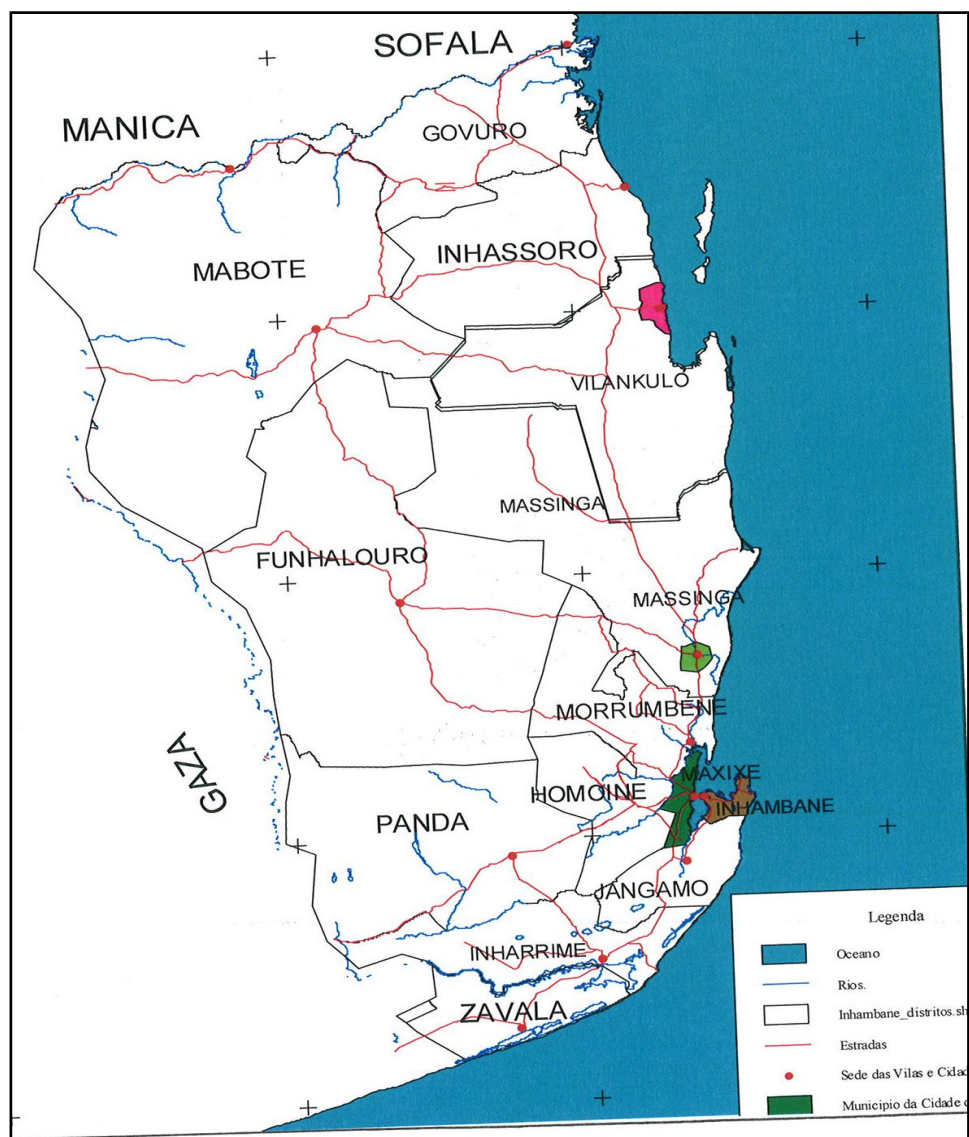
### **Que actividades e projectos têm sido desenvolvidos em conjunto?**

## ANEXO 2. MAPA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE





### ANEXO 3. MAPA DA PROVÍNCIA DE INHAMBANE







#### **ANEXO 4. LEI DAS AUTARQUIAS**



# BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

## 2º SUPLEMENTO

### IMPRENSA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE

#### A V I S O

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada uma por cada assunto, donde conste além das indicações necessárias para esse efeito o avariação seguinte, assinado e autenticado. Para publicação no «Boletim da República»

#### SUMÁRIO

##### Assembleia da República

Lei nº 2/97

Aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais

#### ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei nº 2/97

de 18 de Fevereiro

Havendo necessidade de criar o quadro jurídico legal para a implantação das autarquias locais ao abrigo do nº 1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina

#### CAPÍTULO I

#### PRINCÍPIOS GERAIS

##### ARTIGO 1

(Autarquias Locais)

1. Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas colectivas, públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

3. As autarquias locais desenvolvem a sua actividade no quadro da unidade do Estado e organizam-se com pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional.

#### ARTIGO 2

(Categorias)

1. As autarquias locais são os municípios e as povoações.
2. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas.
3. As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo.
4. A lei poderá estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação.

#### ARTIGO 3

(Classificação)

As formas de classificação das autarquias locais de cada categoria são definidas por lei.

#### ARTIGO 4

(Estatuto da cidade capital)

O Estatuto Municipal da cidade capital do país é definido por lei.

#### ARTIGO 5

(Factores de decisão)

1. A criação e extinção das autarquias locais é regulada por lei, devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos.

2. A Assembleia da República, na apreciação das iniciativas que visem a criação, extinção e modificação das autarquias locais, deve ter em conta:

- a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- b) interesses de ordem nacional ou local em causa.

18 DE FEVEREIRO DE 1997

36 (5)

#### ARTIGO 16

(Órgãos)

1. As autarquias locais têm como órgãos uma Assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo que responde perante ela, nos termos fixados na lei.

2. A Assembleia é eleita por sufrágio universal directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia local, segundo o sistema de representação proporcional.

3. O órgão executivo da autarquia local é dirigido por um presidente eleito por sufrágio universal directo, igual, secreto e pessoal dos cidadãos eleitores residentes na respectiva circunscrição territorial.

#### ARTIGO 17

(Mandato)

A duração do mandato dos órgãos eleitos das autarquias locais é de cinco anos.

#### ARTIGO 18

(Quadro de pessoal das autarquias locais)

1. As autarquias locais dispõem de quadro de pessoal próprio organizado de acordo com as respectivas necessidades permanentes.

2. As formas de mobilidade dos funcionários entre os quadros da administração do Estado e das autarquias locais são determinadas por lei.

3. É aplicável aos funcionários e agentes da administração autárquica o regime dos funcionários e agentes do Estado.

4. Em caso de necessidade, as autarquias locais poderão solicitar ao Estado os recursos humanos disponíveis para o seu funcionamento.

#### ARTIGO 19

(Finanças e património)

1. As autarquias locais têm finanças e património próprios.

2. A lei define e estabelece o regime das finanças e do património das autarquias locais que, dentro dos interesses superiores do Estado, garante a justa repartição dos recursos públicos e a necessária correcção dos desequilíbrios entre elas existentes.

3. As autarquias locais poderão ser encarregues da gestão de bens do domínio público do Estado.

4. O Estado transferirá gradualmente para as autarquias locais os recursos materiais disponíveis que se mostrarem necessários para a prossecução das atribuições cometidas às mesmas.

#### ARTIGO 20

(Regras orçamentais)

1. As autarquias locais possuem orçamentos próprios elaborados e geridos de acordo com os princípios do Orçamento Geral do Estado.

2. O orçamento das autarquias locais obedece às regras da anualidade, unidade, universalidade e de especificação.

3. Sem prejuízo das especificidades que lhe são inerentes, as autarquias locais harmonizam o seu regime financeiro com os princípios gerais financeiros e patrimoniais vigentes para o Orçamento Geral do Estado de modo a garantir a aplicação das normas da contabilidade nacional.

#### ARTIGO 21

(Recursos)

1. As receitas das autarquias locais classificam-se pela sua natureza, em correntes e de capital e consistem na sua proveniência, são próprias ou subvencionadas.

2. São receitas próprias correntes:

- a) o produto da cobrança de impostos de natureza eminentemente autárquica já existentes ou que venham a ser criados;
- b) um percentual de certos impostos cobrados pelo Estado nos termos a definir por lei;
- c) o produto integral da cobrança de impostos que, pela sua natureza, se venha a reconhecer dever ser transferido para as autarquias locais;
- d) o produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços ou da concessão de licenças pela autarquia local;
- e) o produto de multas ou coimas que cabam às autarquias locais por lei regulamento ou postura;
- f) o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades.

3. São receitas próprias de capital:

- a) o rendimento de serviços da autarquia local por ela administrados ou concessionados;
- b) os rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis;
- c) os rendimentos de participações financeiras;
- d) o produto da alienação de bens patrimoniais próprios;
- e) o produto de empréstimos contraiados pela autarquia local;
- f) o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades desde que incidentes sobre bens patrimoniais ou destinados à aplicação em investimento específico.

4. São receitas subvencionadas as resultantes de subvenções do Estado de outras pessoas colectivas de direito público, a autarquia local, as quais serão consideradas correntes ou de capital, consoante os fins a que se destinam.

5. A lei poderá criar outras receitas autárquicas.

#### ARTIGO 22

(Despesas)

1. São despesas correntes ou de funcionamento as que se destinam ao custeio da actividade corrente dos órgãos das autarquias locais.

2. As despesas correntes dividem-se em fundos de salários e de bens e serviços.

3. São despesas de capital as que implicam alteração do património, pelo seu enriquecimento ou formação de capital fixo consubstanciando-se não só pelos investimentos, mas também pelos activos e passivos financeiros.

#### ARTIGO 23

(Empréstimo)

A Assembleia Municipal ou da Povoação pode autorizar a contratação de empréstimos desde que a sua amortização anual ou plurianual seja devidamente fundamentada em mapa demonstrativo da capacidade de endividamento da autarquia.

c) razões de ordem histórica e cultural

d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas

#### ARTIGO 6

(Atribuições)

1. As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios comuns e específicos das populações respectivas e designadamente:

- a) desenvolvimento económico e social local;
- b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;
- c) abastecimento público;
- d) saúde;
- e) educação;
- f) cultura, tempos livres e desporto;
- g) polícia da autarquia;
- h) urbanização, construção e habitação.

2. A prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e, respeitando a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas colectivas de direito público, nomeadamente o Estado, determinadas pela presente Lei e por legislação complementar.

#### ARTIGO 7

(Autonomia)

1. As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

2. A autonomia administrativa compreende os seguintes poderes:

- a) praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial;
- b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

3. A autonomia financeira compreende os seguintes poderes:

- a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e orçamento;
- b) elaborar e aprovar as contas da gerência;
- c) dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem destinadas às autarquias;
- d) gerir o património autárquico;
- e) recorrer a empréstimos nos termos da legislação em vigor.

4. A autonomia patrimonial consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais.

#### ARTIGO 8

(Representação do Estado e dos seus serviços)

1. A Administração do Estado poderá manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida total ou parcialmente com a da autarquia local.

2. Os serviços referidos no número anterior subordinam-se aos órgãos autárquicos ou locais do Estado, devendo, contudo, ser com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem a atribuição que a Administração do Estado partilha com a autarquia local.

#### ARTIGO 9

(Tutela)

1. As autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, segundo as formas e nos casos previstos na lei.
2. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos nos termos fixados na lei.
3. O exercício do poder tutelar pode ser ainda aplicado sobre o mérito dos actos administrativos apenas nos casos e nos termos expressamente previstos na lei.
4. As autarquias locais podem impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela autoridade tutelar no exercício dos poderes de tutela.

#### ARTIGO 10

(Órgão de tutela)

1. O exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais é efectuado através de órgão próprio cuja acção se desenvolva em todo o território nacional.
2. Os pressupostos requisitos processo e forma de exercício dos poderes tutelares e seus efeitos são definidos por lei.

#### ARTIGO 11

(Poder regulamentar)

As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio sobre matéria integrada no quadro das suas atribuições, nos limites da Constituição, de lei e de regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar.

#### ARTIGO 12

(Dever de fundamentação)

As decisões e deliberações dos órgãos autárquicos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções são expressamente fundamentadas.

#### ARTIGO 13

(Publicidade dos actos)

1. As deliberações e decisões dos órgãos das autarquias locais são publicadas mediante afixação durante trinta dias consecutivos na sede da autarquia local.
2. Os órgãos das autarquias locais promovem a criação de um sistema adequado de informação sobre a actividade pública autárquica.

#### ARTIGO 14

(Legalidade)

A autarquia local desenvolve a sua actividade em estrita obediência à Constituição, aos preceitos legais e regulamentares e aos princípios gerais de direito, dentro dos limites dos poderes que lhe estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhe foram conferidos.

#### ARTIGO 15

(Especialidade)

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar ou decidir no âmbito das suas competências e para a realização das atribuições que lhes são próprias.

36-(6)

I SERIE - NUMERO 7

#### ARTIGO 24

(Controlo financeiro)

1. A gestão financeira está sujeita a controlo interno e externo.

2. O controlo interno efectua-se através de inspecções ou de auditorias financeiras e de desempenho.

3. O controlo externo da gestão financeira é exercido:

- a) pela Inspeção Geral de Finanças;
- b) pelo Tribunal Administrativo.

#### ARTIGO 25

(Transferência de competências)

A transferência de competências de órgãos do Estado para órgãos autárquicos é sempre acompanhada pela correspondente transferência dos recursos financeiros e, se necessário, humanos e patrimoniais.

#### ARTIGO 26

(Setores de investimento público)

A reparação dos sectores de investimento público entre o Estado, as empresas públicas e estatais, e as autarquias locais, será objecto de decreto do Conselho de Ministros.

#### ARTIGO 27

(Articulação e cooperação)

1. As autarquias locais e as estruturas locais das organizações sociais e da administração directa e indirecta do Estado coordenam os respectivos projectos e programas e articulam as suas acções e actividades com vista à realização harmoniosa das respectivas atribuições.

2. A Administração Central do Estado aprovava, sempre que necessário, regimes de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais para a prossecução de políticas e programas de desenvolvimento local e para a implementação de políticas globais e sectoriais e/ou que impliquem a reconversão de sectores sociais e económicos.

#### ARTIGO 28

(Enquadramento das autoridades tradicionais)

1. O ministro que superintende na função pública e na Administração Local do Estado, coordenará as políticas de enquadramento das autoridades tradicionais e de formas de organização comunitária definidas pelas autarquias locais.

2. No desempenho das suas funções, os órgãos das autarquias locais poderão auscultar as opiniões e sugestões das autoridades tradicionais reconhecidas pelas comunidades como tais, de modo a coordenar com elas a realização de actividades que visem a satisfação das necessidades específicas das referidas comunidades.

3. A acção dos órgãos das autarquias locais, prevista nos números anteriores, concretiza-se no estrito respeito pela Constituição e pela lei.

#### ARTIGO 29

(Responsabilidade civil)

As autarquias locais respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou pela violação das disposições destinadas a proteger os seus interesses, resultantes dos actos

ilícitos praticados com dolo ou mera culpa pelos respectivos órgãos e agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício nos termos e na forma prescritos na lei.

#### ARTIGO 30

(Dissolução)

1. O Governo, reunido em Conselho de Ministros, pode dissolver os órgãos deliberativos das autarquias locais, por razões de interesse público, baseado em actos ou omissões ilegais graves, previstos na lei e nos termos por ela estabelecidos.
2. A dissolução da Assembleia da autarquia local implica o termo do mandato do Presidente do Conselho Municipal ou da Povoação.
3. A dissolução será ordenada por resolução na qual constarão:

- a) os fundamentos da dissolução;
  - b) a designação da comissão administrativa que substituirá os órgãos dissolvidos até à tomada de posse dos titulares dos novos órgãos eleitos;
  - c) o prazo para a realização das eleições intercalares.
- O prazo referido na alínea c) do nº 3 do presente artigo não poderá exceder cento e vinte dias.

#### CAPÍTULO II

#### DO MUNICÍPIO

##### SECÇÃO I

##### Disposições gerais

#### ARTIGO 31

(Designação)

A designação do município é a da respectiva cidade ou vila.

#### ARTIGO 32

(Órgãos)

São órgãos do município a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal.

#### ARTIGO 33

(Unidades administrativas)

Os órgãos executivos municipais poderão estabelecer unidades administrativas ao nível dos respectivos escalões territoriais inferiores.

##### SECÇÃO II

##### Assembleia Municipal

#### ARTIGO 34

(Natureza)

A Assembleia Municipal é o órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos.

#### ARTIGO 35

(Constituição)

A Assembleia Municipal é constituída por membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral.

## ARTIGO 36

## (Composição)

1. A Assembleia Municipal é composta por:

- 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000;
- 17 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 e inferior a 30 000;
- 21 membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 e inferior a 40 000;
- 31 membros quando o número de eleitores for superior a 40 000 e inferior a 60 000;
- 39 membros quando o número de eleitores for superior a 60 000.

2. Nos municípios com mais de 100 000 eleitores, o número de membros referido na alínea e) do número anterior é aumentado para mais 1 por cada 20 000 eleitores.

3. Participam nas sessões da Assembleia Municipal mas sem direito a voto:

- o Presidente do Conselho Municipal ou seu substituto;
- os vereadores, quando forem convocados especificamente.

## ARTIGO 37

## (Mandato)

O mandato da Assembleia Municipal é de cinco anos.

## ARTIGO 38

## (Instalação)

1. O Presidente da Assembleia Municipal cessante procederá à instalação da nova Assembleia Municipal no prazo de quinze dias, a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

2. No acto de instalação, o Presidente da Assembleia Municipal cessante verificará a identidade e legitimidade dos eleitos designando, de entre os presentes, quem redigirá e subscreverá a acta da ocorrência, que será assinada pelo Presidente cessante e pelos membros presentes da nova Assembleia.

3. Compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada ou, na sua ausência, ao melhor posicionado na mesma lista presidir à primeira reunião da Assembleia Municipal, que se efectuará imediatamente a seguir ao acto de instalação para a eleição da Mesa.

4. Após a eleição mencionada no número anterior, dar-se-á início à discussão do regimento da Assembleia Municipal.

## ARTIGO 39

## (Mesa)

1. A Mesa é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário eleitos pela Assembleia Municipal, de entre os seus membros, por escrutínio secreto.

2. A Mesa é eleita pelo período do mandato, sem embargo de os seus membros poderem ser substituídos pela Assembleia Municipal, em qualquer altura, por deliberação da maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.

3. Terminada a votação para a Mesa e verificando-se empate na eleição do Presidente, realizar-se-á novo escrutínio.

4. Se o empate se mantiver após o segundo escrutínio, será declarado Presidente o cidadão que, de entre os membros que

tiverem ficado empatados, se encontrava melhor posicionado na lista mais votada na eleição para Assembleia Municipal.

5. Se o empate se verificar relativamente ao Vice-Presidente, proceder-se-á à nova eleição, após o que, mantendo-se o empate, caberá ao Presidente a respectiva designação de entre os membros que tiverem ficado empatados.

6. O Presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente.

7. O Secretário é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo membro designado pela Assembleia.

8. Na ausência de todos os membros da Mesa, a Assembleia Municipal elegerá, por voto secreto, uma Mesa "ad hoc" para presidir a essa sessão.

9. Compete à Mesa proceder à marcação de faltas e apreciar a justificação das mesmas, podendo os membros considerados faltosos recorrer para a Assembleia Municipal.

10. As faltas têm de ser justificadas por escrito, no prazo de dez dias, a contar da data da reunião em que se tiverem verificado.

## ARTIGO 40

## (Alteração da composição da Assembleia Municipal)

1. Nos casos de morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato ou qualquer outra razão que implique que um dos membros da Assembleia Municipal deixe de fazer parte dela, a sua substituição é feita pelo suplente imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista.

2. Compete ao Presidente da Assembleia Municipal comunicar o facto ao membro substituído e deverá ser feita antes da reunião seguinte deste órgão.

3. Esgotada a possibilidade de substituição prevista no número anterior e desde que não esteja em efectividade de funções dois terços do número de membros que constituem a Assembleia, o Presidente comunicará o facto ao Governo para que este marque novas eleições, no prazo de trinta dias.

4. As novas eleições deverão ocorrer entre o segundo e o terceiro mês após a data da marcação.

5. A nova Assembleia Municipal completará o mandato da anterior.

6. Não se realizarão eleições se faltarem doze meses ou mais para o fim do mandato dos membros da Assembleia Municipal.

## ARTIGO 41

## (Sessões ordinárias)

1. A Assembleia Municipal realiza cinco sessões ordinárias por ano.

2. Duas das sessões ordinárias indicadas no número anterior destinam-se, respectivamente, à aprovação do relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte.

3. O calendário das sessões ordinárias é fixado pela Assembleia Municipal na primeira sessão ordinária de cada ano.

4. As sessões da Assembleia Municipal são convocadas pelo seu Presidente com base no calendário fixado de acordo com o número anterior.

## ARTIGO 47

## (Competências do Presidente da Assembleia)

Compete ao Presidente da Assembleia Municipal:

- representar a Assembleia Municipal;
- convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;
- dirigir os trabalhos e manter a disciplina das sessões;
- exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei e pelo regimento da Assembleia.

## ARTIGO 48

## (Competência do Secretário)

Compete ao Secretário secretariar as sessões, levantar e subscrever as respectivas actas, que serão também assinadas pelo Presidente, e assegurar o expediente.

## secção III

## Conselho Municipal

## Artigo 49

## (Natureza)

O Conselho Municipal é o órgão executivo colegial do município, constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos e nomeados.

## ARTIGO 50

## (Composição)

1. O Conselho Municipal, incluindo o Presidente, é composto por:

- 11 para os municípios de população superior a 200 000 habitantes;
- 9 para os de população compreendida entre 100 000 e 200 000 habitantes;
- 7 para os de população compreendida entre 50 000 e 100 000 habitantes;
- 5 para os de população inferior a 50 000 habitantes.

2. Poderá haver vereadores em regime de permanência ou em regime de tempo parcial, cabendo ao Presidente do Conselho Municipal definir quais os vereadores que exercem funções em cada um dos regimes.

3. Cada vereador poderá ficar encarregue, por decisão do Presidente do Conselho Municipal, da superintendência de uma ou mais unidades administrativas do município, sem prejuízo do poder geral de coordenação e superintendência do Presidente.

## ARTIGO 51

## (Designação e cessação de funções de vereador)

1. O Presidente do Conselho Municipal designará os vereadores de entre pessoas da sua confiança política e pessoal, no seio da Assembleia Municipal e fora dela.

2. Pelo menos metade dos vereadores são escolhidos de entre os membros da respectiva Assembleia.

3. Os vereadores respondem perante o Presidente do Conselho Municipal e submetem-se às deliberações tomadas por este órgão, mesmo no que toca às áreas funcionais por si superintendidas.

## ARTIGO 42

## (Sessões extraordinárias)

1. A Assembleia Municipal pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu Presidente, por deliberação da Mesa ou a requerimento:

- do do Conselho Municipal;
- do 50 % dos membros da Assembleia em efectividade de funções;
- de pelo menos 5 % de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município;
- do Presidente do Conselho Municipal, a pedido do membro do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo.

2. O Presidente da Assembleia Municipal é obrigado a convocá-lo no prazo de dez dias a contar da data da tomada de conhecimento da iniciativa, devendo a sessão realizar-se no prazo de trinta dias a contar da data da convocação, sob pena de se considerar automaticamente convocada para o trigésimo dia após a data do pedido formalmente efectuado.

3. Nas sessões extraordinárias a Assembleia Municipal só poderá tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada.

## ARTIGO 43

## (Duração das sessões)

A duração das sessões da Assembleia Municipal é determinada pelo seu regimento.

## ARTIGO 44

## (Publicidade das sessões)

As sessões da Assembleia Municipal são públicas.

## ARTIGO 45

## (Competência)

1. Compete à Assembleia Municipal pronunciar-se e deliberar, no quadro das atribuições municipais, sobre os assuntos e as questões fundamentais de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da comunidade municipal, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas municipais.

2. Compete à Assembleia Municipal, designadamente:

- eleger, por voto secreto, a Mesa;
- elaborar e aprovar o regimento;
- verificar ou tomar conhecimento da morte, impossibilidade física duradoura ou renúncia do mandato do Presidente do Conselho Municipal, declarando o impedimento permanente e comunicando o facto à entidade tutelar;
- comunicar à entidade tutelar qualquer facto de que tome conhecimento que entenda ser motivo de perda de mandato;
- registar, mediante comunicação do Conselho Municipal, os períodos de suspensão do mandato de Presidente do Conselho Municipal;
- acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes;

g) apreciar, em cada sessão ordinária, uma informação escrita do Presidente do Conselho Municipal acerca do estado do cumprimento do seu plano de actividades;

h) solicitar a qualquer momento e receber, através da Mesa, informações sobre os assuntos de interesse para o município, e sobre a execução de deliberações anteriores;

i) tomar posição perante os órgãos do Estado e outras entidades públicas sobre os assuntos de interesse para o município devendo, para o efeito, ser por aqueles consultada;

j) ser ouvido, quando solicitado pelo Conselho de Ministros, sobre a modificação de limites, criação e extinção de novas autarquias locais que afectem a respectiva área de jurisdição;

k) pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que digam respeito aos interesses próprios da autarquia local;

l) exercer os demais poderes conferidos por lei, nomeadamente pela legislação avulsa destinada a corporizar a autonomia administrativa em áreas até aqui dependentes dos departamentos locais, provinciais ou centrais do Estado.

3. Compete à Assembleia Municipal, sob proposta ou a pedido de autorização do Conselho Municipal:

- aprovar regulamentos e posturas;
- aprovar o plano de actividades e o orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões;
- aprovar anualmente o relatório, o balanço e a conta de gerência;
- aprovar o plano de desenvolvimento municipal, o plano de estrutura e, de um modo geral, os planos de ordenamento do território, bem como as regras respeitantes à urbanização e construção, nos termos da lei;
- aprovar a celebração, com o Estado, de contratos-programa ou de desenvolvimento, ou de quaisquer outros que visem a transferência ou o exercício de novas competências pelas autarquias;
- aprovar a contratação de empréstimos nos termos legais e observando o artigo 23;
- criar ou extinguir a unidade de polícia municipal e corpos de bombeiros voluntários;
- aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços da autarquia local;
- conceder autonomia administrativa e financeira a serviços ou sectores funcionais autárquicos e autorizar o Conselho Municipal a criar empresas municipais ou a participar em empresas interautárquicas;
- aprovar a participação da autarquia local no capital de empresas de direito privado que prossigam fins de reconhecido interesse público local;
- fixar, normativamente, as condições em que a autarquia local, através do Conselho, pode alienar ou onerar bens imóveis próprios;
- fixar um montante a partir do qual a aquisição de bens imóveis próprios pelo Conselho Municipal dependerá da autorização da Assembleia;
- autorizar o Conselho Municipal a alienar ou onerar bens imóveis próprios nos termos da alínea k) deste número;

n) autorizar o Conselho Municipal a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e prazos previstos na lei;

o) estabelecer, nos termos da lei, taxas autárquicas, derramas e outras receitas próprias e fixar os respectivos quantums;

p) fixar tarifas pela prestação de serviços ao público através de meios próprios, nomeadamente no âmbito da recolha, depósito e tratamento de resíduos, conservação e tratamento de esgotos, fornecimento de água, energia eléctrica, utilização de matadouros municipais, manutenção de jardins e mercados, transportes colectivos de pessoas e mercadorias, manutenção de vias, funcionamento de cemitérios;

r) estabelecer a configuração do brasão, selo e bandeira da autarquia local;

s) estabelecer o nome de ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local;

t) propor à entidade competente a mudança de nomes de ruas, praças, localidades e lugares do território da autarquia local;

u) criar e atribuir distinções e medalhas autárquicas.

4. Compete ainda à Assembleia Municipal, sob proposta do Presidente do Conselho Municipal, fixar o número de vereadores de acordo com o artigo 50 da presente Lei.

5. Os pedidos de autorização para a contratação de empréstimos, nos termos da alínea f) do nº 3, são acompanhados pelo mapa demonstrativo da capacidade de endividamento da autarquia local.

6. As propostas referentes às alíneas b) e c) do nº 3, apresentadas pelo órgão executivo competente, não podem ser alteradas pela Assembleia Municipal e carecem da devida fundamentação quando rejeitadas, podendo o órgão executivo proponente reformular a proposta de acordo com sugestões e recomendações feitas pela Assembleia.

## ARTIGO 46

## (Competências da Assembleia Municipal na gestão ambiental)

No âmbito das suas atribuições de protecção do meio ambiente, compete à Assembleia Municipal, mediante proposta do Conselho Municipal, aprovar:

- o plano ambiental e zoneamento ecológico do município;
- programas de incentivos a actividades protectoras ou reconstituintes das condições ambientais;
- programas de uso de energia alternativa;
- processos para a remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos, incluindo os dos hospitais e os tóxicos;
- programas de florestamento, plantio e conservação de árvores de sombra;
- programas locais de gestão de recursos naturais;
- normas definidoras de multas e outras sanções ou encargos que onerem actividades especialmente poluidoras na área do município;
- programas de difusão de meios de transporte não poluentes;
- o estabelecimento de reservas municipais;
- propostas e pareceres sobre a definição e estabelecimento de zonas protegidas.

4. Os vereadores em regime de permanência podem acumular essa qualidade com a de membros da Assembleia Municipal ou suspender o seu mandato, sem prejuízo do limite previsto no nº 4 do artigo 98.

5. Os vereadores cessam as suas funções na data da tomada de posse de um novo Presidente do Conselho Municipal ou na data em que este os exonerar.

## ARTIGO 52

## (Incompatibilidades)

É incompatível com a qualidade de membro do Conselho Municipal, o exercício das seguintes funções:

- de membro da Mesa da Assembleia Municipal;
- de pessoal ou de funcionário dirigente em organismo que integre o departamento ministerial de tutela das autarquias locais;
- de agente ou funcionário do município.

## ARTIGO 53

## (Mandato)

1. O mandato do Conselho Municipal é de cinco anos.

2. O Conselho Municipal cessante assegura a gestão corrente dos assuntos municipais até à tomada de posse do novo Conselho.

## ARTIGO 54

## (Instalação)

A instalação do Conselho Municipal compete ao Presidente da Assembleia Municipal e faz-se no prazo de quinze dias após o apuramento dos resultados e nos termos do artigo 38.

## ARTIGO 55

## (Reuniões do Conselho Municipal)

A periodicidade das reuniões e o processo de deliberação do Conselho Municipal são definidos por regulamento interno.

## ARTIGO 56

## (Competência)

1. Compete ao Conselho Municipal:

- executar e realizar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia Municipal e enquadrados pela lei;
- coadjuvar o Presidente do Conselho Municipal na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal;
- participar na execução do plano de actividades e do orçamento, de acordo com os princípios da estrita disciplina financeira;
- apresentar à Assembleia Municipal propostas e pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas no âmbito das matérias previstas no nº 3 do artigo 45;
- fixar um valor a partir do qual a aquisição de bens móveis depende de uma deliberação sua;
- alienar ou onerar bens imóveis próprios nos termos da alínea m) do nº 3 do artigo 45;
- aceitar doações, legados e heranças;
- designar os responsáveis superiores dos serviços e sectores funcionais autárquicos autorizados;

i) deliberar sobre as formas de apoio a organizações não-governamentais e outros organismos que prossigam fins de interesse público no município;

j) propor a insinuação competente a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação;

k) exercer os poderes e faculdades estabelecidas na Lei de Terras e o seu regulamento;

l) conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei;

m) ordenar, após vistoria, a demolição total ou parcial, ou beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas;

n) conceder licenças para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei;

o) deliberar sobre a administração de águas valiosas sob sua jurisdição;

p) deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e fluidez da circulação, trânsito e estacionamento nas ruas e demais lugares públicos e que não se insira na competência de outros órgãos ou entidades;

q) estabelecer a numeração dos edifícios e a toponímia;

r) deliberar sobre a deambulação de animais vadios ou de espécies bravias e mecanismos organizativos de enquadramento.

2. Verificando-se a situação prevista no nº 3 do artigo 40, o Conselho Municipal pode, excepcionalmente, substituir a Assembleia Municipal no exercício das competências das alíneas c), d), e), f), g), h) e i) do nº 2, f) e m) do nº 3 do artigo 45, ficando as deliberações sujeitas a ratificação, na primeira sessão da Assembleia, após a realização de eleições, sob pena de nulidade.

## SECÇÃO IV

## Presidente do Conselho Municipal

## ARTIGO 57

## (Natureza)

O Presidente do Conselho Municipal é o órgão executivo singular do município.

## ARTIGO 58

## (Eleição)

1. O Presidente do Conselho Municipal é eleito por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores recenseados na área do respectivo município.

2. A lei eleitoral das autarquias locais regulará o processo eleitoral do Presidente do Conselho Municipal.

## ARTIGO 59

## (Substituição)

O Presidente do Conselho Municipal é substituído, nas suas faltas e impedimentos, por um dos vereadores por ele designado.

## ARTIGO 60

## (Impedimento permanente do Presidente do Conselho Municipal)

1. Nos casos de morte, incapacidade física permanente, renúncia ou perda do mandato, o Presidente do Conselho Municipal

será substituído internamente pelo Presidente da Assembleia Municipal, até nova eleição.

2. No prazo de quinze dias a contar da declaração do impedimento permanente, a entidade competente para marcar eleições para Presidente do Conselho Municipal marcará eleição intercalar para esse órgão.

3. A eleição realizar-se-á dentro de quarenta e cinco dias a contar da data da marcação.

4. O novo Presidente do Conselho Municipal limita-se a concluir o mandato do anterior, não transitando automaticamente para o novo mandato.

5. Não se realizará a eleição intercalar se o tempo que faltar para a conclusão do mandato, for igual ou inferior a doze meses.

6. O Presidente interino do Conselho Municipal exerce a plenitude dos poderes podendo inclusive substituir os vereadores.

## ARTIGO 61

## (Posse)

1. O Presidente do Conselho Municipal é empossado pelo Presidente da Assembleia Municipal no prazo de dez dias a contar da instalação do órgão representativo.

2. No intervalo entre a data da declaração do impedimento permanente e a data da tomada de posse, o Presidente interino do Conselho Municipal praticará apenas os actos de gestão estritamente necessários para o bom andamento dos assuntos urgentes do município.

## ARTIGO 62

## (Competência)

1. Ao Presidente do Conselho Municipal compete:

- dirigir a actividade corrente do município, coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os vereadores;
- dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho Municipal;
- exercer todos os poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal;
- representar o município em juízo e fora dele;
- executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal;
- escolher, nomear e exoneração livremente os vereadores do Conselho Municipal;
- coordenar e controlar a execução das deliberações do Conselho Municipal;
- orientar a elaboração e participar na execução do orçamento autárquico, autorizando o pagamento de despesas orçamentais, que resultem de deliberação do Conselho Municipal, que resultem da decisão própria;
- assinar ou visar a correspondência do Conselho Municipal com destino a qualquer entidade pública ou privada;
- representar os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos;
- adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços desde que o seu custo se situe dentro do limite fixado pelo Conselho Municipal;
- mandar publicar as decisões que disso careçam nos locais de estóio;

- dirigir o serviço municipal de protecção civil, em coordenação com as estruturas nacionais;
- superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município;
- modificar ou revogar os actos praticados por funcionários autárquicos;
- outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;
- efectuar contratos de seguro;
- instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir, transigir ou aceitar composição arbitral;
- promover todas as acções necessárias à administração corrente do património autárquico e à sua conservação, assegurando a actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis do município;
- promover a execução das obras e intervenções de responsabilidade directa do município que constem dos planos aprovados pela Assembleia Municipal e que tenham cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas, bem como inspeccioná-las, nos termos da lei e da regulamentação autárquica específica;
- outorgar contratos necessários à execução das obras referidas na alínea anterior;
- conceder licenças para habitação ou para outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações, procedendo à verificação, por comissões apropriadas, das condições de habitabilidade e de conformidade com o projecto aprovado, de acordo com a regulamentação autárquica específica;
- embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares, sem observância da lei;
- ordenar o despejo sumário de prédios expropriados ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos da lei;
- conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas;
- conceder licenças policiais ou fiscais de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas;
- exercer as funções de chefe da polícia municipal, quando exista.

3. Em caso de urgência e em circunstâncias em que o interesse público autárquico excepcionalmente o determine, o Presidente do Conselho Municipal pode praticar actos sobre matérias da competência do Conselho Municipal.

4. Os actos referidos no número anterior estão sujeitos à ratificação do Conselho Municipal na primeira reunião após a sua prática, a que deverá acontecer no prazo máximo de quinze dias.

5. A recusa de ratificação ou a sua não submissão para ratificação no devido tempo é causa de nulidade do acto.

## ARTIGO 63

## (Delegação de poderes nos vereadores)

1. O Presidente do Conselho Municipal pode delegar competências nos vereadores, bem como em dirigentes das unidades administrativas autárquicas.

2. Não são delegáveis as competências das alíneas a) e b) do nº 1, c) e g) do nº 2 e o nº 3 do artigo anterior.

## ARTIGO 77

## (Competência)

1. Compete à Assembleia da Povoação pronunciar-se e deliberar sobre os assuntos e as questões fundamentais de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da povoação, a satisfação das necessidades colectivas e a defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas.

2. Compete à Assembleia da Povoação, designadamente:

- elegir, por voto secreto, a Mesa;
- elaborar e aprovar o regulamento;
- verificar ou tomar conhecimento da morte, impossibilidade física duradoura ou renúncia do mandato do Presidente do Conselho da Povoação, declarando o impedimento permanente e comunicando o facto à entidade tutelar;
- comunicar, à entidade tutelar, qualquer facto de que tome conhecimento que entenda ser motivo de perda de mandato;
- registrar, mediante comunicação do Conselho da Povoação, os períodos de suspensão do mandato do Presidente do Conselho da Povoação;
- acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos da povoação e serviços dependentes;
- apreciar, em cada sessão ordinária, uma informação escrita do Presidente do Conselho da Povoação acerca do estado do cumprimento do seu plano de actividades;
- solicitar, a qualquer momento e receber, através da Mesa, informações sobre os assuntos de interesse para a povoação e sobre a execução de deliberações anteriores;
- tomar posição perante os órgãos do Estado e outras entidades públicas sobre os assuntos de interesse para a povoação devendo, para o efeito, ser por aqueles consultada;
- ser ouvido, quando solicitado pelo Conselho de Ministros, sobre a modificação de limites, criação e extinção de novas autarquias locais que afectem a respectiva área de jurisdição;
- pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que digam respeito aos interesses próprios da povoação;
- exercer os demais poderes conferidos por lei, nomeadamente pela legislação avulsa destinada a corporizar a autonomia administrativa em áreas até aqui dependentes dos departamentos locais, provinciais ou centrais do Estado.

3. Compete à Assembleia da Povoação, sob proposta ou a pedido de autorização do Conselho da Povoação:

- aprovar regulamentos e posturas;
- aprovar o plano de actividades e o orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões;
- aprovar anualmente o relatório, o balanço e a conta de gerência;
- aprovar o plano de desenvolvimento da povoação, o plano de estrutura e, de um modo geral, os planos de ordenamento do território, bem como as regras respeitantes à urbanização e construção, nos termos da lei;

## CAPÍTULO III

## DA POVOAÇÃO

## SECÇÃO I

## Disposições gerais

## ARTIGO 64

## (Designação)

A designação da povoação é a sede do posto administrativo

## ARTIGO 65

## (Órgãos)

São órgãos da povoação a Assembleia da Povoação, o Conselho da Povoação e o Presidente do Conselho da Povoação.

## SECÇÃO II

## Assembleia da povoação

## ARTIGO 66

## (Natureza)

A Assembleia da Povoação é o órgão representativo da povoação, dotado de poderes deliberativos.

## ARTIGO 67

## (Constituição)

A Assembleia da Povoação é constituída por membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral.

## ARTIGO 68

## (Composição)

1. A Assembleia da Povoação é composta por:

- 11 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 3000;
- 15 membros quando o número de eleitores for superior a 3000 e inferior a 6000;
- 19 membros quando o número de eleitores for superior a 6000 e inferior a 12000.

2. Nas povoações com mais de 12000 eleitores, o número de membros referido na alínea c) do número anterior é aumentado para mais 1 por cada 2000 eleitores.

3. Participam nas sessões da Assembleia da Povoação mas sem direito a voto:

- o Presidente do Conselho da Povoação ou seu substituto;
- os vereadores, quando forem convocados especificamente.

## ARTIGO 69

## (Mandato)

O mandato da Assembleia da Povoação é de cinco anos.

## ARTIGO 70

## (Instalação)

1. O Presidente da Assembleia da Povoação cessante procederá à instalação da nova Assembleia da Povoação no prazo de quinze dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

2. No acto de instalação, o Presidente da Assembleia da Povoação cessante verificará a identidade e legitimidade dos eleitos designando, de entre os presentes, quem redigirá e subscreverá a acta da ocorrência, que será assinada pelo Presidente cessante e pelos membros presentes da nova Assembleia.

3. Compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada ou, na sua ausência, ao melhor posicionado na mesma lista, presidir à primeira reunião da Assembleia da Povoação, que se efectuará imediatamente a seguir ao acto de instalação para a eleição da Mesa.

4. Após a eleição mencionada no número anterior, dar-se-á início à discussão do regimento da Assembleia da Povoação.

5. Enquanto não for aprovado o novo regimento, vigorará o anteriormente aprovado.

## ARTIGO 71

## (Mesa)

1. A Mesa é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, eleitos pela Assembleia da Povoação de entre os seus membros, por escrutínio secreto.

2. A Mesa é eleita pelo período do mandato, sem embargo de os seus membros poderem ser substituídos pela Assembleia da Povoação, em qualquer altura, por deliberação da maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.

3. Terminada a votação para a Mesa e verificando-se empate na eleição do Presidente, realizar-se-á novo escrutínio.

4. Se o empate se mantiver após o segundo escrutínio, será declarado Presidente o cidadão que, de entre os membros que tiverem ficado empatados, se encontrava melhor posicionado na lista mais votada na eleição para a Assembleia da Povoação.

5. Se o empate se verificar relativamente ao Vice-Presidente, proceder-se-á à nova eleição, após o que, mantendo-se o empate, caberá ao Presidente a respectiva designação de entre os membros que tiverem ficado empatados.

6. O Presidente é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente.

7. O Secretário é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo membro designado pela Assembleia.

8. Na ausência de todos os membros da Mesa, a Assembleia da Povoação elegirá, por voto secreto, uma Mesa "ad hoc" para presidir a essa sessão.

9. Compete à Mesa proceder à marcação de faltas e apreciar a justificação das mesmas, podendo os membros considerados faltosos recorrer para a Assembleia da Povoação.

10. As faltas têm de ser justificadas, por escrito, no prazo de cinco dias a contar da data da reunião em que se tiverem verificado.

## ARTIGO 72

## (Alteração da composição da Assembleia da Povoação)

1. Nos casos de morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato ou qualquer outra razão que implique que um dos membros da Assembleia da Povoação esteja ausente, a sua substituição é feita pelo suplente imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista.

2. A comunicação do facto ao membro substituído compete ao Presidente da Assembleia da Povoação e deverá ser feita antes da reunião seguinte deste órgão.

3. Esgotada a possibilidade de substituição prevista no número anterior e desde que não esteja em efectividade de funções dois terços do número de membros que constituem a Assembleia, o Presidente comunicará o facto ao Governo para que este marque novas eleições no prazo de quarenta e cinco dias.

4. As novas eleições deverão ocorrer entre o segundo e o terceiro mês após a data da marcação.

5. A nova Assembleia da Povoação completará o mandato da anterior.

6. Não se realizarão eleições se faltarem doze meses ou menos para o fim do mandato dos membros da Assembleia da Povoação.

## ARTIGO 73

## (Sessões ordinárias)

1. A Assembleia da Povoação realiza cinco sessões ordinárias por ano.

2. Duas das sessões ordinárias indicadas no número anterior destinam-se-lhe, respectivamente, à aprovação do relatório de contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte.

3. O calendário das sessões ordinárias é fixado pela Assembleia da Povoação na primeira sessão ordinária de cada ano.

4. As sessões da Assembleia da Povoação são convocadas pelo seu Presidente com base no calendário fixado de acordo com o número anterior.

## ARTIGO 74

## (Sessões extraordinárias)

1. A Assembleia da Povoação pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu Presidente, por deliberação da Mesa ou a requerimento:

- do Conselho da Povoação;
- de 50% dos membros da Assembleia em efectividade de funções;
- de pelo menos 5% de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da povoação;
- do Presidente do Conselho da Povoação, a pedido do membro do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo.

2. O Presidente da Assembleia da Povoação é obrigado a convocá-la no prazo de dez dias a contar da data da tomada de conhecimento da iniciativa, devendo a sessão realizar-se no prazo de trinta dias a contar da data da convocação, sob pena de se considerar automaticamente convocada para o trigésimo dia após a data do pedido formalmente efectuado.

3. Nas sessões extraordinárias a Assembleia da Povoação só poderá tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada.

## ARTIGO 75

## (Duração das sessões)

A duração das sessões da Assembleia da Povoação é determinada pelo seu regimento.

## ARTIGO 76

## (Publicidade das sessões)

As sessões da Assembleia da Povoação são públicas.

e) aprovar a celebração, com o Estado, de contratos-programa, de contratos de desenvolvimento ou de quaisquer outros que visem a transferência ou o exercício de novas competências para povoação;

f) aprovar a contratação de empréstimos nos termos legais e observando o artigo 23;

g) criar ou extinguir a unidade de polícia da povoação e corpos de bombeiros voluntários;

h) aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços da povoação;

i) conceder autonomia administrativa e financeira a serviços ou sectores funcionais da povoação e autorizar o Conselho da Povoação a criar empresas ou a participar em empresas interautárquicas;

j) autorizar o Conselho da Povoação a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e prazos previstos na lei;

k) estabelecer, nos termos da lei, taxas autárquicas, derramas e outras receitas próprias e fixar os respectivos quantitativos;

l) fixar tarifas pela prestação de serviços ao público, nomeadamente no âmbito da recolha, depósito e tratamento de resíduos, conservação e tratamento de esgotos, fornecimento de água, utilização de matadouros da povoação, manutenção de jardins e merendas, transportes colectivos de pessoas e mercadorias, manutenção de vias, funcionamento de cemitérios;

m) estabelecer a configuração do brasão, selo e bandeira da povoação;

n) criar e atribuir distinções e medalhas da povoação;

o) fixar o número de vereadores nos termos do artigo 82 da presente Lei.

4. Os pedidos de autorização para a contratação de empréstimos, nos termos da alínea f) do nº 3, são acompanhados pelo mapa demonstrativo da capacidade de endividamento da povoação.

5. As propostas referentes às alíneas b) e c) do nº 3, apresentadas pelo órgão executivo competente, não podem ser alteradas pela Assembleia da Povoação e carecem da devida fundamentação quando rejeitadas, podendo o órgão executivo proponente reformular a proposta de acordo com sugestões e recomendações feitas pela Assembleia.

## ARTIGO 78

## (Competências da Assembleia da Povoação na gestão ambiental)

No âmbito das suas atribuições de protecção do meio ambiente, compete à Assembleia da Povoação, mediante proposta do Conselho da Povoação, aprovar:

- o plano ambiental da povoação;
- programas de incentivos a actividades protectoras ou reconstituídas das condições ambientais;
- programas de uso de energia alternativa;
- processos para a remoção, tratamento e depósito de resíduos sólidos, incluindo os das unidades sanitárias e os tóxicos;
- programas de florestamento e plantio de árvores de sombra;
- planos de gestão local de recursos naturais;
- normas definidoras de multas e outras sanções ou encargos que onerem actividades especialmente poluidoras na área da povoação;

h) o estabelecimento de reservas da povoação;

i) propostas e pareceres sobre a definição e o estabelecimento de zonas protegidas.

## ARTIGO 79

## (Competências do Presidente da Assembleia)

Compete ao Presidente da Assembleia da Povoação:

- representar a Assembleia da Povoação;
- convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;
- dirigir os trabalhos e manter a disciplina nas sessões;
- exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei e pelo regimento da Assembleia.

## ARTIGO 80

## (Competência do Secretário)

Compete ao Secretário secretariar as sessões, lavrar e subscrever as respectivas actas, que serão também assinadas pelo Presidente, e assegurar o expediente.

## SECÇÃO III

## Conselho da Povoação

## ARTIGO 81

## (Natureza)

O Conselho da Povoação é o órgão executivo colegial da povoação, constituído pelo Presidente do Conselho da Povoação e por vereadores por ele escolhidos e nomeados.

## ARTIGO 82

## (Composição)

1. O número de membros do Conselho da Povoação, incluindo o Presidente, é de 5 para as povoações de população superior a 5000 habitantes e de 3, para as de população inferior a 5000 habitantes.

2. Poderá haver vereadores em regime de permanência ou em regime de tempo parcial, cabendo ao Presidente do Conselho da Povoação definir quais os vereadores que exercem funções em cada um dos regimes.

## ARTIGO 83

## (Designação e cessação de funções de vereador)

1. O Presidente do Conselho da Povoação designará os vereadores de entre pessoas da sua confiança política e pessoal, no seio da Assembleia da Povoação e fora dela.

2. Quando o número de vereadores for de 5, pelo menos 2 são designados de entre os membros da Assembleia da Povoação, sendo 3 o número de vereadores, 1 será designado de entre os membros do órgão representativo.

3. Os vereadores respondem perante o Presidente do Conselho da Povoação e submetem-se às decisões e deliberações tomadas por este órgão, mesmo no que toca às áreas funcionais por si superintendidas.

4. Os vereadores em regime de permanência podem acumular essa qualidade com a de membros da Assembleia representativa ou suspender o seu mandato, sem sujeição ao limite previsto no nº 4 do artigo 98.

5. Os vereadores cessam as suas funções na data da tomada de posse de um novo Presidente do Conselho da Povoação ou na data em que este os demita.

## ARTIGO 84

## (Incompatibilidades)

É incompatível com a qualidade de membro do Conselho da Povoação, o exercício das seguintes funções:

- membro da Mesa da Assembleia da Povoação;
- agente ou funcionário dirigente em organismo que integre o departamento ministerial de tutela das autarquias locais;
- agente ou funcionário de serviços do município.

## ARTIGO 85

## (Mandato)

- O mandato do Conselho da Povoação é de cinco anos.
- O Conselho da Povoação cessante assegura a gestão corrente dos assuntos da povoação até à tomada de posse do novo Conselho.

## ARTIGO 86

## (Instalação)

A instalação do Conselho da Povoação compete ao Presidente da Assembleia da Povoação e faz-se no prazo de quinze dias após o apuramento dos resultados e nos termos do artigo 38.

## ARTIGO 87

## (Reuniões do Conselho da Povoação)

A periodicidade das reuniões e o processo de deliberação do Conselho da Povoação são definidos por regulamento interno.

## ARTIGO 88

## (Competência)

## 1. Compete ao Conselho da Povoação:

- executar e realizar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia da Povoação e enquadrados pela lei;
- coadjuvar o Presidente do Conselho da Povoação na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia da Povoação;
- participar na execução do plano de actividades e do orçamento, de acordo com os princípios da estrita disciplina financeira;
- apresentar, à Assembleia da Povoação, propostas e pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas no âmbito das matérias previstas no nº 3 do artigo 77;
- aceitar doações, legados e heranças;
- designar os responsáveis superiores dos serviços e sectores funcionais autárquicos autorizados;
- deliberar sobre as formas de apoio a organizações não-governamentais e outros organismos que prossigam fins de interesse público na povoação;
- propor à instância competente a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação;
- exercer os poderes e faculdades estabelecidos na Lei de Terras e o respectivo regulamento;

- conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei;
- ordenar, após vistoria, a demolição total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas;
- deliberar sobretudo o que interesse à segurança e fluidez da circulação, trânsito e estacionamento nas ruas e demais lugares públicos e não se insira na competência de outros órgãos ou entidades;
- estabelecer a numeração dos edifícios;
- deliberar sobre a deambulação de animais vadios ou de espécies bravias e mecanismos organizativos de enquadramento.

2. Verificando-se a situação prevista no nº 3 do artigo 72, o Conselho da Povoação pode, excepcionalmente, substituir a Assembleia da Povoação no exercício das competências das alíneas c), d), e), f), g), h), i) e j) do nº 2, f), g) e m) do nº 3 do artigo 77, ficando as deliberações sujeitas à ratificação, na primeira sessão da Assembleia, após a realização de eleições, sob pena de nulidade.

## SECÇÃO IV

## Do Presidente do Conselho da Povoação

## ARTIGO 89

## (Natureza)

O Presidente do Conselho da Povoação é o órgão executivo singular da povoação.

## ARTIGO 90

## (Eleição)

- O Presidente do Conselho da Povoação é eleito por sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores recenseados na área da respectiva povoação.
- A lei eleitoral das autarquias locais regulará o processo eleitoral do Presidente do Conselho da Povoação.

## ARTIGO 91

## (Substituição)

O Presidente do Conselho da Povoação é substituído, nas suas faltas e impedimentos, por um dos vereadores por ele designado.

## ARTIGO 92

## (Impedimento permanente do Presidente do Conselho da Povoação)

- Nos casos de morte, incapacidade física permanente, renúncia ou perda do mandato, o Presidente do Conselho da Povoação é substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia da Povoação, até nova eleição.
- No prazo de dez dias a contar da declaração do impedimento permanente, a entidade competente para marcar eleições para Presidente do Conselho da Povoação marcará eleição intercalar para esse órgão.
- A eleição realizar-se-á dentro de trinta dias a contar da data da marcação.
- O novo Presidente do Conselho da Povoação limita-se a concluir o mandato do anterior, não transitando automaticamente para o novo mandato.

5. Não se realizará a eleição intercalar se o tempo que faltar para a conclusão do mandato for igual ou inferior a doze meses.

6. O Presidente interino do Conselho da Povoação exerce a plenitude dos poderes podendo inclusive substituir os vereadores.

## ARTIGO 93

## (Posse)

1. O Presidente do Conselho da Povoação é empossado pelo Presidente da Assembleia da Povoação no prazo de dez dias a contar da instalação do órgão representativo.

2. No intervalo entre a data da declaração do impedimento permanente e a data da tomada de posse, o Presidente interino do Conselho da Povoação praticará apenas os actos de gestão estritamente necessários para o bom andamento dos assuntos urgentes da povoação.

## ARTIGO 94

## (Competência)

## 1. Ao Presidente do Conselho da Povoação compete:

- dirigir a actividade corrente da povoação coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os vereadores;
- dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho da Povoação;
- exercer todos os poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia da Povoação;
- Ao Presidente do Conselho da Povoação compete ainda:
  - representar a povoação em juízo e fora dele;
  - executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia da Povoação;
  - escolher, nomear e exonerar livremente os vereadores do Conselho da Povoação;
  - coordenar e controlar a execução das deliberações do Conselho da Povoação;
  - orientar a elaboração e participar na execução do orçamento autárquico, autorizando o pagamento de despesas orçamentais, quer resultem de deliberação do Conselho da Povoação, quer resultem de decisão própria;
  - assinar ou visar a correspondência do Conselho da Povoação com destino a qualquer entidade pública ou privada;
  - representar os órgãos executivos da povoação perante a Assembleia da Povoação e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos;
  - adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços desde que o seu custo se situe dentro do limite fixado pelo Conselho da Povoação;
  - mandar publicar as decisões que disso careçam nos locais de ensino;
  - dirigir o serviço de protecção civil da povoação em coordenação com as estruturas nacionais;
  - superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço da povoação;

d) modificar ou revogar os actos praticados por funcionários da povoação;

m) outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;

n) instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir, transigir ou aceitar composição arbitral;

o) promover todas as acções necessárias à administração corrente do património da povoação e à sua conservação, assegurando a actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis da povoação;

p) promover a execução das obras e intervenções de responsabilidade directa da povoação que constem dos planos aprovados pela Assembleia da Povoação e que tenham cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas, bem como inspeccioná-las, nos termos da lei e da regulamentação autárquica específica;

q) outorgar contratos necessários à execução das obras referidas na alínea anterior;

r) conceder licenças para habitação ou para outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações, proceder à verificação, por comissões apropriadas, das condições de habitabilidade e de conformidade com o projecto aprovado, de acordo com a regulamentação autárquica específica;

s) embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares sem observância da lei;

t) ordenar o despejo sumário de prédios expropriados ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos da lei;

u) conceder terrenos nos cemitérios da povoação para jazigos e sepulturas perpétuas;

v) conceder licenças policiais ou fiscais de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas;

w) exercer as funções de chefe da polícia autárquica, quando exista.

3. Em caso de urgência e em circunstâncias em que o interesse público da povoação excepcionalmente o determine, o Presidente do Conselho da Povoação pode praticar actos sobre matérias da competência do Conselho da Povoação.

4. Os actos referidos no número anterior estão sujeitos à ratificação do Conselho da Povoação na primeira reunião após a sua prática, o que deverá acontecer no prazo máximo de dez dias.

5. A recusa de ratificação ou a sua não submissão para ratificação no devido tempo é causa de nulidade do acto.

## ARTIGO 95

## (Delegação de poderes aos vereadores)

1. O Presidente do Conselho da Povoação pode delegar competências nos vereadores.

Não são delegáveis as competências das alíneas a) e b) do nº 1, c) e g) do nº 2 e o nº 3 do artigo anterior.

## CAPÍTULO IV

## DAS DISPOSIÇÕES COMUNS AOS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

## SECÇÃO I

## Direitos e deveres

## ARTIGO 96

## (Direitos, deveres e garantias dos órgãos autárquicos)

1. São deveres dos titulares dos órgãos das autarquias locais, nomeadamente:

- prestar regularmente contas perante os respectivos eleitores no desempenho do seu mandato;
- desempenhar activas e assiduamente as respectivas funções;
- contactar as populações das autarquias;
- votar nos assuntos submetidos à apreciação dos órgãos de que façam parte, salvo impedimento legal.

2. São direitos dos membros dos órgãos das autarquias locais:

- elaborar e submeter à deliberação dos órgãos municipais e das povoações projectos e propostas no âmbito da competência dos mesmos;
- solicitar e obter, de quaisquer entidades públicas ou privadas, a autarquia local, informações e bem assim solicitar e obter, de quaisquer entidades públicas, informações sobre assuntos que interessam à vida das populações do município ou povoação;
- participar nas reuniões dos órgãos colegiais nos termos legais e regimentais.

3. Os membros dos órgãos municipais e de povoações não podem ser prejudicados no seu emprego permanente, carreira profissional e benefícios sociais por causa do exercício do seu mandato.

4. Outras prerrogativas, distinções e benefícios materiais dos titulares dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais serão estabelecidos por lei.

## ARTIGO 97

## (Responsabilidade civil e criminal)

Os membros dos órgãos das autarquias locais estão sujeitos à responsabilidade civil e criminal pelos actos ou omissões realizados no exercício dos seus cargos.

## SECÇÃO II

## Mandatos

## ARTIGO 98

## (Fundamento da perda de mandato e dissolução dos órgãos)

1. É fundamento de perda do mandato, em caso de prática individual por titulares de órgãos autárquicos ou dissolução do órgão, em caso de acção ou omissão deste:

- a prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica;
- a responsabilidade culpada pela inobservância, por parte da autarquia local, das atribuições enunciadas no artigo 6;
- a manifesta negligência no exercício das suas competências.

2. A perda do mandato ou dissolução pode também ocorrer em caso de não aprovação, em tempo útil, de instrumentos essenciais ao funcionamento da autarquia local.

3. Tratando-se do Presidente do Conselho Municipal ou da Povoação, a perda do mandato obriga à realização de eleições nos termos do artigo 30.

4. A dissolução da Assembleia Municipal ou da Povoação implica o termo imediato do mandato do Presidente do Conselho Municipal ou da Povoação.

5. No decreto do Conselho de Ministros que dissolva uma Assembleia Municipal ou da Povoação será designada uma comissão administrativa e determinar-se-á a realização de eleições, no prazo de seis meses, para órgãos preenchidos, por sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico, salvo se, à data daquele decreto, faltarem menos de doze meses para as eleições autárquicas gerais, circunstância em que a comissão funcionará até tomarem posse os eleitos nessas eleições.

6. A comissão administrativa terá a composição e as competências enumeradas no decreto do Conselho de Ministros, referido no número anterior.

## ARTIGO 99

## (Perda do mandato)

1. Para além do disposto no artigo anterior, perdem o mandato os titulares dos cargos dos órgãos autárquicos que pratiquem actos contrários à Constituição, que desrespeitem persistentemente a lei, que violem gravemente a ordem pública, que sejam condenados por crime punível com prisão maior, que sejam interditos por medida de prevenção ou segurança ou que incorram em qualquer causa de perda de mandato prevista na lei.

2. Perdem ainda o mandato os titulares dos cargos dos órgãos autárquicos que tenham entrado em situação de incompatibilidade, sem que tenham renunciado, num prazo de quinze dias, ao cargo ou à actividade incompatível.

3. Quando a perda do mandato dependa de operações materiais ou apreciações factuais da Assembleia Municipal ou da Povoação esta comunicará ao órgão de tutela a verificação do facto motivador da perda do mandato para os efeitos do número seguinte.

4. A perda do mandato é declarada por decreto do Conselho de Ministros, após realização de inquérito ou sindicância, se necessário, e é comunicada à Assembleia Municipal ou da Povoação respectiva para efeitos de substituição das pessoas por ela atingidas.

5. A data da perda do mandato é a do decreto do Conselho de Ministros podendo contra esta serem movidos todos os meios de impugnação graciosa e contenciosos previstos pela lei contra actos administrativos de órgãos do Estado.

6. No que for omissivo, o presente artigo será regulado pela lei referente ao exercício dos poderes tutelares do Estado.

## ARTIGO 100

## (Renúncia ao mandato)

1. Os membros eleitos dos órgãos autárquicos podem renunciar ao respectivo mandato.

2. A renúncia deverá ser comunicada, por escrito, à Mesa da Assembleia Municipal ou da Povoação.

## ARTIGO 101

## (Suspensão do mandato)

1. O Presidente do Conselho Municipal ou da Povoação pode decidir a suspensão do seu mandato.

2. Os membros das Assembleias Municipais e das Povoações podem, por iniciativa própria, solicitar à Mesa, nos termos fixados no regulamento, a suspensão do respectivo mandato.

3. São motivos de suspensão, nomeadamente:

- doença comprovada;
- afastamento temporário da área da autarquia local por período superior a trinta dias;
- impossibilidade de se deslocar à sede da autarquia local por dificuldade de transporte;
- motivos profissionais ponderosos.

4. A suspensão não poderá ultrapassar trinta e seis dias e cinco dias, seguidos ou interpolados, no decurso do mandato, sob pena de perda do mesmo.

## SECÇÃO III

## Deliberações e decisões

## ARTIGO 102

## (Quorum)

1. As Assembleias Municipais e da Povoação só podem deliberar estando presentes mais de metade dos seus membros em efectividade de funções.

2. Os Conselhos Municipais e da Povoação só podem deliberar quando estiverem presentes pelo menos dois terços dos seus membros em efectividade de funções.

3. Nos casos em que as reuniões não se efectivarem por inexistência de "quorum" haverá lugar ao registo das presenças e das ausências no livro de actas.

## ARTIGO 103

## (Deliberações)

1. Salvo disposição expressa em contrário, as deliberações são tomadas à pluralidade dos votos, tendo o Presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para apuramento da maioria.

2. A votação é nominal, salvo se o regulamento ou o regulamento interno estipular ou o órgão deliberar, por proposta de qualquer membro, outra forma de votação.

3. Sempre que se realizem eleições ou estejam em causa juízos de valor sobre pessoas, a votação é feita por escrutínio secreto.

## ARTIGO 104

## (Actas)

Será lavrada, nos termos do regulamento, acta que registe o que de essencial se tiver passado nas reuniões, nomeadamente as faltas verificadas, as deliberações tomadas e as posições contra elas assumidas.

## ARTIGO 105

## (Executoriedade das deliberações)

As deliberações e decisões dos órgãos autárquicos tornam-se executórias no décimo quinto dia após a sua afixação, salvo se

tiver havido deliberação por maioria de dois terços dos membros do órgão que deliberou, reconhecendo a urgência da executoriedade, caso em que esta se verificará a partir de cinco dias do momento da afixação.

## ARTIGO 106

## (Deliberações nulas)

1. São nulas, independentemente da declaração dos tribunais, as decisões dos órgãos autárquicos:

- que forem estranhas às atribuições da autarquia local;
- que forem tomadas sem "quorum", ou sem a maioria legalmente exigida;
- que transgridam as disposições legais respeitantes ao lançamento de impostos;
- que careçam absolutamente de forma legal;
- que nomeiem funcionários a quem falem requisitos exigidos por lei, com preterição de formalidades essenciais ou de preferências legalmente previstas;
- que violem direitos fundamentais dos cidadãos.

2. As deliberações e decisões nulas são impugnáveis, sem dependência de prazo, por via de interposição de recurso contencioso ou de defesa em qualquer processo administrativo ou judicial.

## ARTIGO 107

## (Deliberações anuláveis)

1. São anuláveis pela jurisdição administrativa as deliberações e decisões de órgãos autárquicos feridas de incompetência, vício de forma, dolo de poder, violação da lei, regulamento ou contrato administrativo.

2. As deliberações e decisões anuláveis só podem ser impugnadas, em recurso contencioso, dentro do prazo legal.

3. A não impugnação do vício dentro do prazo de recurso contencioso sana a deliberação ou decisão anulável.

## ARTIGO 108

## (Impugnabilidade dos actos administrativos autárquicos)

As deliberações ou decisões de órgãos autárquicos, que contenham actos administrativos definidores de situações jurídicas de particulares com eficácia externa imediata, ficando submetidos, para efeitos de impugnação graciosa ou contenciosa, à regime idêntico ao dos actos de natureza equivalente emanados por órgãos do Estado.

## ARTIGO 109

## (Patrocínio judiciário)

O município e a povoação são patrocinados, em juízo, pelo representante do Ministério Público ou por advogado legalmente constituído.

## ARTIGO 110

## (Participação dos moradores)

1. Os cidadãos moradores no município ou na povoação podem apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições à respectiva Assembleia.

2. A apresentação far-se-á no âmbito da Assembleia pelos cidadãos, individualmente ou através dos corpos directivos de organizações sociais ou por outro mecanismo organizativo por estes designado.

3. Nos casos referidos no presente artigo, um representante do peticionário e dos cidadãos moradores poderá participar, por deliberação da respectiva assembleia, nos debates que eventualmente tiverem lugar.

## CAPÍTULO V

## DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

## ARTIGO 111

(Regimento)

1. Os princípios fundamentais a constarem do Regimento das Assembleias Municipais e das Povoações são fixados por decreto do Conselho de Ministros.

2. Enquanto não for aprovado o novo regimento, vigorará o anteriormente aprovado.

## ARTIGO 112

(Marcação da data para as primeiras eleições)

As primeiras eleições para os órgãos das autarquias locais realizar-se-ão em 1997, em data a definir por decreto do Conselho de Ministros.

## ARTIGO 113

(Primeira instalação das Assembleias Municipais e da Povoação)

A primeira instalação da Assembleia Municipal ou da Povoação é feita pelo Juiz-Presidente do Tribunal Judicial, Provincial e Distrital, respectivamente.

## ARTIGO 114

(Criação)

O Conselho de Ministros submeterá à Assembleia da República uma proposta de criação das autarquias locais nas circunscrições territoriais que reúnem condições para uma administração autárquica.

## ARTIGO 115

(Gabinetes técnicos)

1. Nas autarquias locais poderão funcionar gabinetes técnicos locais.

2. Os gabinetes técnicos locais assistirão os órgãos da autarquia local na concepção e implementação das acções tomadas necessárias pela descentralização.

3. Os gabinetes técnicos são compostos por técnicos vinculados por contratos de consultoria de curto prazo, suportados por fundos especiais mobilizados pela administração do Estado.

4. A escolha dos membros dos gabinetes técnicos resultará de comum acordo entre o ministério de tutela e o Presidente do Conselho Municipal ou da Povoação.

## ARTIGO 116

(Conversão de distritos municipais em municípios)

Os distritos municipais criados pela Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, passam a designar-se municípios, nos termos da lei

## ARTIGO 117

(Revogação da lei anterior)

É revogada a Lei nº 3/94, de 13 de Setembro.

## ARTIGO 118

(Entrada em vigor)

A presente Lei entra imediatamente em vigor.

Aprovada pela Assembleia da República, aos 27 de Dezembro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, em exercício, *Abdul Carimo Mahomed Issa*.

Promulgada, aos 18 de Fevereiro de 1997.

Publique-se.

O Presidente da República, *Joaquim Alberto Chissano*.